

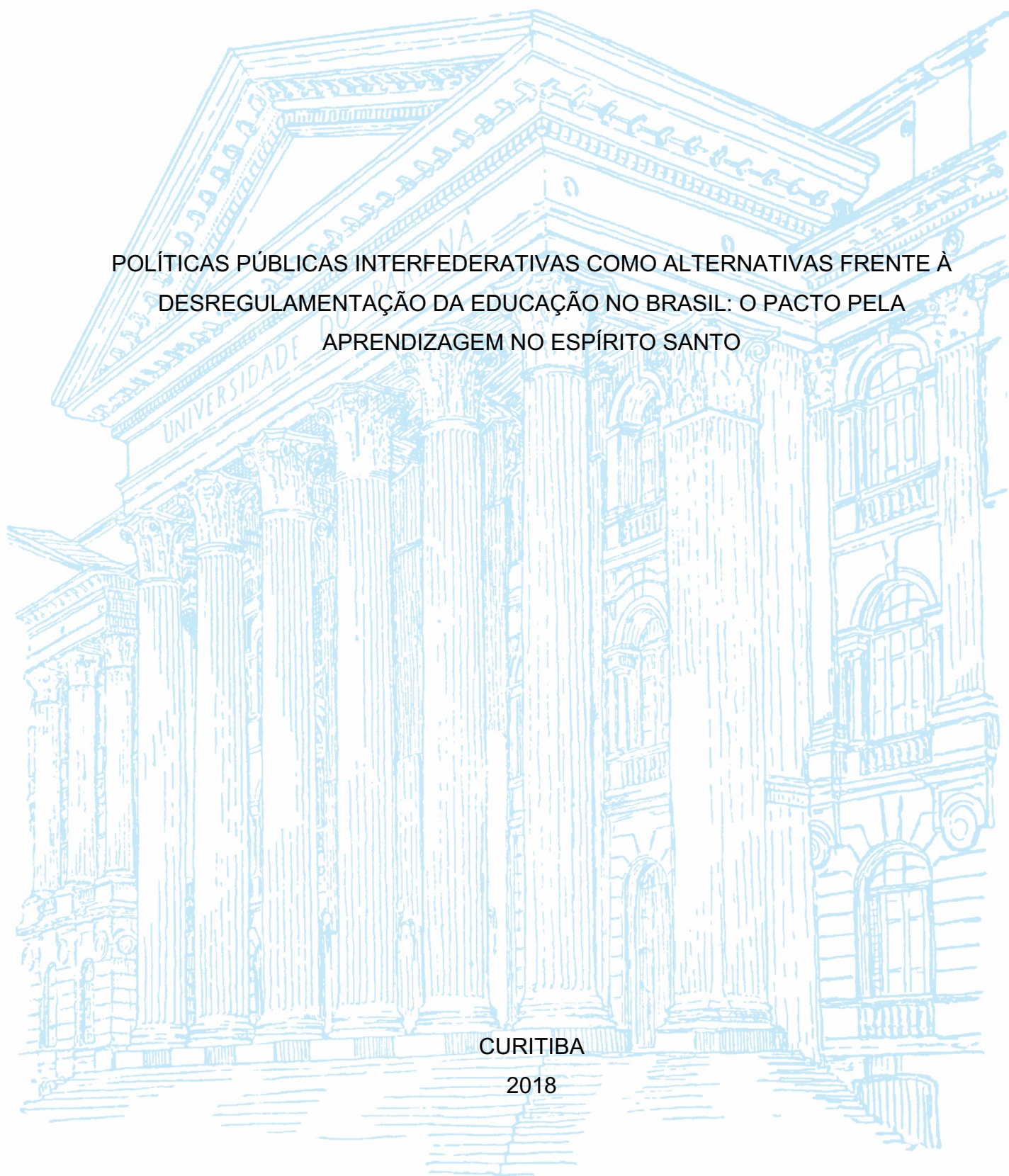
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GUILHERME DE ANDRADE LACERDA

POLÍTICAS PÚBLICAS INTERFEDERATIVAS COMO ALTERNATIVAS FRENTE À
DESREGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: O PACTO PELA
APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO

CURITIBA

2018



GUILHERME DE ANDRADE LACERDA

POLÍTICAS PÚBLICAS INTERFEDERATIVAS COMO ALTERNATIVAS FRENTE À
DESREGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: O PACTO PELA
APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Rangel de Meireles Guimarães

CURITIBA

2018

[RESERVADO PARA A FICHA CATALOGRÁFICA]

TERMO DE APROVAÇÃO

GUILHERME DE ANDRADE LACERDA

POLÍTICAS PÚBLICAS INTERFEDERATIVAS COMO ALTERNATIVAS FRENTE À DESREGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: O PACTO PELA APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Profa. Dra. Raquel Rangel de Meireles Guimarães
Orientadora – Departamento de Economia, UFPR

Profa. Dra. Carolina Bagattolli
Departamento de Economia, UFPR

Profa. Dra. Andréa Barbosa Gouveia
Departamento de Planejamento de Administração Escolar, UFPR

Curitiba, 06 de dezembro de 2018.

[RESERVADO PARA O TERMO DE APROVAÇÃO]

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus vários amigos que proclamaram este documento como um valioso marco da insistência. Insistência em seguir numa rota incerta. Insistência em percorrer cada um de seus trechos. Insistência em entregar meu melhor a cada passo. Insisto em mantê-los ao meu lado.

Agradeço imensamente à minha orientadora, professora Raquel Guimarães, pela confiança, paciência e apoio.

Agradeço às professoras Carolina Bagattolli e Andreia Gouveia pela inestimável atenção e contribuições.

Agradeço a Caroline Cavallari pelos mais que satisfatórios monitoramento e incentivo – e pela companhia, independentemente do quão remota tenha sido.

Agradeço a Lara Barreto pela presença, ao longo desta produção e dos últimos quatro anos.

Agradeço a Lua Carvalho pela vigilância até o último minuto.

Agradeço a Rosane Santiago, Mariana Suplicy e Eduardo Azevedo por me resgatarem da desistência.

Agradeço a Felipe Baulé e José Victor Giarola, de colegas universitários a exemplos de aplicação.

Agradeço a Pedro Alves por me salvar de horas de formatação documental.

Agradeço a meus pais pelas incalculáveis oportunidades.

Agradeço à minha irmã pelo compartilhamento de toda minha trajetória.

RESUMO

No bojo da complexidade federativa brasileira, o setor educacional apresenta desafios extraordinários pela desregulamentação do regime de colaboração, mecanismo previsto constitucionalmente para a coordenação entre os entes. Resultados recentes, em especial aqueles do estado do Ceará, reforçam o potencial positivo de o ente estado assumir um papel de coordenação da educação pública em seu território, articulando as diferentes redes de ensino e garantindo apoio técnico – e, quando viável, financeiro – aos municípios. Em não sendo essa uma atribuição legal, levanta-se o questionamento: por que determinados avançam na coordenação federativa? Para responde-lo, esta pesquisa propõe-se a investigar o processo de concepção do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), política pública de coordenação e apoio aos municípios executada pelo governo estadual, e sua inserção na agenda política prioritária capixaba. As perguntas que orientam essa investigação dizem respeito (i) ao papel dos atores, públicos e privados, na concepção e inserção do programa na pauta prioritária estadual, (ii) à influência da experiência cearense para a política capixaba e (iii) ao PAES como resposta aos desafios criados pela desregulamentação setorial. Para tal, aplica-se o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995), o qual analisa três dinâmicas que influenciam o processo decisório das gestões governamentais: problemas, política e políticas públicas.

Palavras-chave: Regime de colaboração. Políticas Públicas em Educação. Coordenação federativa. Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo. Modelo dos Múltiplos Fluxos. Kingdon.

ABSTRACT

One of Brazilian federation's features is its complexity. Within it, education presents itself as a sector with deeper challenges mainly due to the deregulation of the interrelation between Union, states and municipalities. Recent results, especially those from arising in the state of Ceará, reinforce the positive potential of Brazilian states assuming the coordination of public education in its territory, especially by articulating the different education systems and ensuring managerial support - and, when feasible, financial - to municipalities. Given the fact that such support is not mandatory, one might ask: why do certain states undertake this responsibility? To answer this question, the research investigates the process of conception of the Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), a public policy of coordination and support to municipalities carried out by the state government, and its insertion in the decisional agenda of Espírito Santo. The questions that guide the study concern (i) the role of the public and private actors in the conception and insertion of the program in the state priority agenda, (ii) the influence of Ceara's previous experience, and (iii) whether PAES poses itself as a response to the challenges posed by sectoral deregulation. To such end, the research applies Kingdon's Multiple Flows Model (1995), which analyzes three dynamics that influence the decision-making process of governments: problems, politics and public policies.

Keywords: Federations. Federative coordination. Public Policies on Education. Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo. Multiple Streams Framework. Kingdon.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: CONFORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA	32
FIGURA 2 – MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: EMPREENDEDORES PÚBLICOS E JANELA DE POLÍTICAS	33
FIGURA 3 – FLUXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DETALHADO	51
FIGURA 4 – MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: APLICAÇÃO AO PAES	53
FIGURA 5 – OS SEIS FATORES DE SUCESSO DO PAIC	58
FIGURA 6 – AS RAÍZES DA POUCA EFETIVIDADE DO REGIME DE COLABORAÇÃO	60

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS ENTRE REDES - ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - 2017	37
GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS ENTRE REDES - ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - 2017	37
GRÁFICO 3 – ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: IDEB E METAS DA REDE PÚBLICA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2015	38
GRÁFICO 4 – ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: IDEB E METAS DA REDE PÚBLICA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2015	39
GRÁFICO 5 – ENSINO MÉDIO: IDEB E METAS DA REDE PÚBLICA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2015.....	39

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: FONTE DE DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS	25
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

APRECE	- Associação dos Municípios do Estado do Ceará
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	- Base Nacional Comum Curricular
CF/1988	- Constituição Federal de 1988
COSED	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
COPAES	- Coordenação do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	- O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
ICE	- Instituto de Corresponsabilidade pela Educação
IN	- Instituto Natura
IFES	- Instituto Federal do Espírito Santo
IU	- Instituto Unibanco
L&E	- Ler & Escrever
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	- Ministério da Educação
MMF	- Modelo de Múltiplos Fluxos
PAES	- Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo
PAIC	- Pacto pela Alfabetização na Idade Certa
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PIP	- Programa de Intervenção Pedagógica
PISA	- Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNE	- Plano Nacional de Educação
PTA	- Plano de Trabalho Anual
RAE	- Rede de Apoio à Educação
SAEB	- Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDU-ES	- Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo
SEDUC/CE	- Secretaria de Estado de Educação do Ceará

SNE	- Sistema Nacional de Educação
SER	- Superintendências Regionais de Educação
SUS	- Sistema Único de Saúde
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 METODOLOGIA	22
3 O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS	27
3.1 FUNDAMENTOS DO MODELO	28
4 OS FLUXOS DO MODELO DE KINGDON E SUA APLICAÇÃO AO PAES	35
4.1 FLUXO DOS PROBLEMAS	35
4.1.1 Indicadores e o fluxo de problemas do PAES	36
4.1.2 Os eventos-foco e o fluxo de problemas do PAES	42
4.1.3 O feedback das ações governamentais e o fluxo de problemas do PAES	43
4.1.4 A experiência dos atores-chave e o fluxo de problemas do PAES	44
4.1.5 Síntese	45
4.2 FLUXO DA POLÍTICA	46
4.2.1 O humor nacional e o fluxo da política do PAES.....	46
4.2.2 Os grupos de pressão e o fluxo da política do PAES.....	46
4.2.3 As alterações no governo e o fluxo da política do PAES	48
4.2.4 Síntese	48
4.3 FLUXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	49
5 SÍNTESE DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS APLICADO AO PAES.....	53
5.1 ATORES QUE PERMITIRAM A INSERÇÃO DO PAES NA PAUTA PRIORITÁRIA ESTADUAL.....	54
5.2 ATORES QUE LIDERARAM O PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PAES.....	55
5.3 OS APRENDIZADOS DO PAIC, PROGRAMA DO CEARÁ E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAES	56
5.4 A CONCEPÇÃO DO PAES E SUA ESTRUTURAÇÃO E A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS CRIADOS PELA DESREGULAMENTAÇÃO SETORIAL	59
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	64
APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	70

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) representa um marco fundamental para o reconhecimento dos direitos dos cidadãos brasileiros, de um lado, e para a regulamentação da oferta dos respectivos serviços públicos, de outro. Um dos pilares da reorganização da prestação de serviços públicos prevista pela CF/1988 passa pela descentralização do poder, salvaguarda instituída pelos constituintes frente às eventuais investidas intervencionistas (VARSANO, 1996; AFONSO, 1999; ARRETCHE, 2004). O reconhecimento dos municípios como entes federados autônomos e, portanto, não mais subordinados às esferas superiores, por exemplo, traduz bem tal preocupação, e espera-se que essa transferência de poder amplie o alcance, as possibilidades e o controle da oferta dos serviços públicos (ARRETCHE, 2003; SANTOS, 2011).

De acordo com a literatura, há vários mecanismos através dos quais a descentralização melhora a prestação dos serviços públicos, inclusive na educação (RONDINELLI, 1983; VRANGBAEK, 2007; VIANA, 2009; ABRUCIO, 2017; STRELEC, 2017). Desse modo, alguns. Alguns estudos argumentam que a descentralização aproxima os *beneficiários de direitos* aos *responsáveis pelo seu atendimento* (ARRETCHE, 1999; 2002). Por outro lado, outros estudos apontam que há que se considerar em que medida a descentralização leva a um aumento da complexidade para a organização federativa: país de dimensões continentais, o Brasil está hoje dividido entre três entes federados: a União, de abrangência nacional; 26 estados e o Distrito Federal; e, na esfera mais próxima aos cidadãos, 5.570 municípios. É exatamente a última quantidade que carrega consigo desafios os maiores desafios: o Brasil é uma predominantemente constituída por pequenos municípios: 73% dos possuem até 20 mil habitantes. São estes os entes com menor capacidade orçamentária, técnica e gerencial (STRELEC, 2017; ABRUCIO, 2017).

Em resposta ao clamor pela descentralização, a Assembleia Nacional Constituinte, no final da década de 80, foi palco de discussões e decisões sobre como melhor estruturar a oferta dos diferentes serviços públicos nesse novo contexto (VIEIRA, 2007; BRANDÃO, 2012). Em contraposição à saúde que, por meio dos Art. 196 a 200 da Constituição, teve sua organização estruturada no que conhecemos como o Sistema Único de Saúde (SUS), a completa organização do setor educacional não estava prevista pelo texto constitucional. A educação, como outros setores

sociais, teve a consumação de sua organização em maior ou menor medida delegada às futuras legislaturas (BRASIL, 1988, artigos 23, 205-214). É certo que questões centrais para a organização do setor foram contempladas, tais como os princípios do ensino, os deveres do Estado, as responsabilidades dos entes e as vinculações de receitas; sem embargo, pontos também nevrálgicos como a previsão de instâncias para a pactuação de políticas públicas ou a responsabilização do ente estado como coordenador da educação em seu território não foram previstos (BRASIL, 1988; ARRETCHE, 1999; RIBEIRO, TANAKA, DENIS, 2017).

Argumenta-se aqui que a complexidade inerente ao federalismo brasileiro é agravada no âmbito da educação. Isso porque o setor tem como objetivo maior contribuir para a redução das desigualdades – regionais, socioeconômicas, culturais etc. – do país por meio da garantia de uma educação nacional, de qualidade e acessível a todos, *sendo a promoção de tal direito compartilhada entre os três entes da federação*, conforme o artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Tal previsão constitucional ilustra uma característica da educação brasileira inexistente em qualquer outra federação: *a coexistência de mais de uma rede de ensino num mesmo território* – situação comumente descrita como *duplicidade de redes* (CURY, 2008; MEC/SASE, 2014; ABRUCIO, SEGATTO, 2016; ABRUCIO 2017; STRELEC, 2017; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018). A oferta do serviço “na ponta” é, portanto, compartilhada entre estado e municípios, e existe um consenso de que tal fator representa uma dentre as maiores barreiras à organização federativa na educação (idem).

Visando aperfeiçoar a organização do setor na ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE), os congressistas e o Ministério da Educação (MEC) desempenharam papel central ao longo dos últimos 30 anos (ABRUCIO, 2017; HOOGERBRUGGE, 2018). Prova disso foi a aprovação de emendas constitucionais, como a que estabeleceu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e do Magistério, o FUNDEF (BRASIL, 1996) e, posteriormente, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, o FUNDEB (BRASIL, 2006); a Lei de Diretrizes Básicas da Educação (BRASIL, 1999); e a Lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Apesar desses avanços, questões de responsabilização e coordenação da oferta continuaram descobertos de regulamentação legal. Por exemplo, a União e o Legislativo lograram melhorar a avaliação e o financiamento da educação a partir do FUNDEF e FUNDEB, contudo, estudos revelam que eles não

obtiveram sucesso em induzir a colaboração entre aqueles incumbidos pela oferta em si (ABRUCIO, SEGATTO, 2016; ABRUCIO 2017; STRELEC, 2017; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018). Prova disso, também, são os resultados insuficientes dos estudantes em avaliações nacionais de larga escala, tanto nacionais quanto internacionais (FERNANDES, 2007; SOARES, PEREIRA XAVIER, 2017; BARROS, 2018).

Em resposta à complexidade da oferta educacional, aos baixos indicadores da vasta maioria das redes e à crescente percepção e cobrança da sociedade por avanços no setor, foram construídos planos de governo e políticas públicas nas três esferas de governo que congregaram esforços de diversos atores, numa orientação coordenada. Tal desenho de coordenação, envolvendo diversos grupos relacionados ao governo e da sociedade civil, ocorreu também nos processos de formulação de políticas públicas (CALMON e COSTA, 2007; COSTA, 2008; SECCHI, 2013; e SIMIELLI, 2013), sendo documentados nos estudos vários casos de sucesso na oferta da educação.

A experiência de coordenação para uma política educacional no estado do Ceará tem sido bastante documentada nos anos recentes (SUMIYA, 2015; ABRUCIO, SEGATTO, 2016; ABRUCIO 2017; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018). Explorando os bons resultados de alfabetização do município de Sobral e com base em aprofundado diagnóstico (AGUIAR, GOMES, CAMPOS; 2005), foi criado em 2006 o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Trata-se de programa de apoio aos municípios para a melhoria da qualidade do ensino, da leitura e da escrita nas séries iniciais do ensino fundamental.

O PAIC, em sua concepção, envolveu diversos atores, como a Assembleia Legislativa do Ceará, a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE) e a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Também integraram o Comitê: SEDAS, Conselho de Educação do Ceará, UNCME, APRECE, APEOC, SINDIUTE, CEDECA, Fórum das Creches de Fortaleza, FIEC, BNB, SESC e FECOMÉRCIO (AGUIAR, GOMES, CAMPOS, 2005). Para além da pluralidade de atores, o PAIC ganhou ainda maior notoriedade na comunidade educacional pela sua coordenação federativa e regime de colaboração na educação em 2007, quando o *governo estadual assumiu sua execução*. Ainda que a alfabetização não seja responsabilidade prioritária das gestões estaduais, a Secretaria de Estado de Educação do Ceará (SEDUC/CE) assumiu a tarefa de garantir

assistência técnica àqueles que são os encarregados: os municípios. Para isso, reestruturou a organização de suas regionais e instituiu uma coordenação de articulação e apoio às redes municipais (ABRUCIO, SEGATTO, 2016).

O caso cearense motivou outras experiências de coordenação na educação país afora. Os estados de Minas Gerais, por meio do Programa de Intervenção Pedagógica (FILGUEIRAS, 2007; BURGOS, SANTOS, FERREIRA, 2012; SIMÕES, 2012; PAULA, 2014), e de São Paulo, por meio do programa “Ler & Escrever” (ZANITI, 2012), foram pioneiros em coordenação territorial e apoio aos municípios no início desta década. Assim, a reprodução de políticas públicas de apoio à alfabetização lideradas – e financiadas – por secretarias estaduais de educação levanta uma questão provocativa: em não tendo o estado papel de coordenação territorial ou responsabilidade direta pelos resultados dos anos iniciais do ensino fundamental, conforme artigo constitucional acima mencionado e demais previsões legais, o que motiva o ente a priorizar e desenvolver ações de suporte aos municípios?

Para buscar responder a tal indagação, este estudo se propõe a analisar uma política pública recente que recebeu o apoio de entidades do terceiro setor e passou a ser observada por especialistas: trata-se do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES). Organizado em três frentes de apoio aos municípios e com taxa de adesão municipal acima de 95%, o PAES apresenta objetivos educacionais ambiciosos, dentre os quais a universalização da pré-escola (crianças de 4 a 5 anos) e a alfabetização de todos os alunos até o 2º ano do ensino fundamental. Objetivos esses que estão previstos na Emenda Constitucional de Nº 59/2019 e no Plano Nacional de Educação, mas que são pelo estado reforçados.

A partir do PAES, o presente estudo se propõe a discutir a seguinte problemática: o que levou à concepção do programa e sua inserção na agenda política prioritária capixaba? Este problema pode ser desdobrado nas seguintes perguntas de pesquisa:

- a) Quais atores, públicos e privados, exerceram maior influência para que houvesse a inserção do programa na pauta prioritária estadual?
- b) Quais atores, públicos e privados, lideraram o processo de concepção do PAES?
- c) Em que medida os aprendizados do PAIC, programa do Ceará, contribuíram para a institucionalização do PAES?

- d) Em que medida a concepção do PAES e sua estruturação contemplam/superam os desafios criados pela desregulamentação¹ setorial?

Em sendo a Economia uma ciência social aplicada, central à formulação e avaliação de políticas públicas, o estudo sobre a concepção do PAES e sua inserção na agenda prioritária governamental capixaba se justifica pelo ineditismo do programa em coordenar atores de diferentes níveis da federação e de distintos campos de atuação em torno de um objetivo comum: a melhoria da coordenação da oferta da educação em determinado território nacional, de maneira holística e no longo prazo.

Em específico, esta investigação contribui com a literatura ao:

- a) Demonstrar os limites do avanço de programas educacionais de cunho interfederativo e liderança estadual quando da incompletude de pré-determinados fluxos ou atores.
- b) Explorar e contribuir para a reaplicação de políticas públicas exitosas em territórios e contextos diferentes por meio da identificação de fatores de sucesso do PAES.
- c) Avançar o esforço já empreendido na academia² e por instituições do terceiro setor³ de observar a concepção de políticas públicas e sua inserção na agenda prioritária *suo tempore* e *in loco*.

Para atingir o objetivo central deste trabalho, que é analisar o processo de concepção do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo e sua inserção na agenda política prioritária capixaba, serão estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar os atores públicos e privados com influência direta na formação da agenda educacional capixaba à época da implementação do PAES.

¹ A ausência de lei complementar que regule o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 incorre, de maneira lógica, numa falta de regulamentação da cooperação entre os entes federados na educação. O que há, portanto, é a ausência de uma regulamentação ou de um Sistema Nacional de Educação. Ainda assim, **optou-se por utilizar neste estudo o termo “desregulamentação”** por sua ampla utilização no campo educacional e de políticas públicas.

² Carnoy e outros. A pertinência e riqueza do conhecimento produzido por estudos que acompanhem em tempo real a concepção e implementação de políticas vem ganhando relevância no campo educacional brasileiro. Expoente nessa produção é Martin Carnoy, acadêmico da *Stanford University* e autor de pesquisas sobre (i) a efetividade de intervenções pedagógicas nos resultados de aprendizagem dos anos iniciais e (ii) diferenças de resultados de rendimento entre estados brasileiros –dois temas presentes nesta pesquisa.

³ Colabora. O Movimento Colabora Educação, iniciativa de organizações atuantes junto à Educação Básica pública brasileira, busca fortalecer a governança federativa e a colaboração em políticas públicas de educação. Para isso, segue agenda de produção de conhecimento pautada na prática das gestões educacionais das três esferas governamentais.

- b) Apresentar e discorrer sobre a convergência dos três processos do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995) quais sejam, problemas (*problems*), política (*politics*) e política pública (*policy*), na agenda governamental do Espírito Santo, os quais, conforme se demonstrará, permitiram a concepção e a implementação de política pública interfederativa em educação.
- c) A partir de discussão sobre a organização federativa educacional pós-Constituição, explorar as contribuições do conhecimento sobre o PAIC na inserção de políticas públicas interfederativa em outros estados.

Para alcançar os objetivos dessa monografia, empregou-se uma metodologia qualitativa, com base em revisão bibliográfica e documental, bem como entrevistas semiestruturadas e contextuais com atores relevantes para a política. Tal metodologia foi aplicada ao estudo de caso do PAES, e tendo-se como referencial teórico para a análise o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) de Kingdon (1995). Acredita-se que essa escolha metodológica permite aprofundar a discussão sobre o surgimento, os arranjos institucionais e a concretização da política pública à luz da experiência do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, considerando ainda as variáveis político-administrativas e o contexto histórico.

É preciso destacar nesta introdução o “lugar de fala” do autor, especialmente dada a metodologia selecionada para o estudo. Atuando hoje em iniciativa da sociedade civil organizada, especificamente no Movimento Colabora Educação, o autor está inserido na comunidade de políticas públicas de educação e em constante contato com organizações do terceiro setor, secretarias e gestores estaduais de educação, membros dos corpos Legislativo e Executivo federais e profissionais de órgãos multilaterais. Nesse sentido, há uma assimetria em sua capacidade de levantar informações com tais entidades em relação a outros agentes educacionais, em especial aqueles da academia e do magistério. Enfatiza-se desde aqui, portanto, que as observações dos fluxos neste estudo, em especial aquelas advindas de entrevistas, refletem esse “lugar de fala” e não são capazes de contemplar de maneira aprofundada a totalidade dos atores.

Essa monografia está dividida da seguinte forma. No capítulo 2, descreve-se e justifica-se a metodologia aplicada, aí incluídos e detalhados os procedimentos técnicos da pesquisa. No capítulo 3 apresenta-se os fundamentos do MMF, modelo utilizado para a análise do PAES. No capítulo 4, investiga-se a aplicabilidade dos

fluxos do modelo à concepção e inserção da política pública na agenda decisória capixaba. Finalmente, no capítulo 5 realiza-se uma síntese do modelo MMF à luz da política pública. Por fim, o capítulo 6 explora-se as considerações finais.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi elaborada com base em procedimentos metodológicos eminentemente qualitativos, selecionados pelo intuito de se assimilar o processo de concepção do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES) e sua inserção na agenda política prioritária capixaba. Esse capítulo descreve esses procedimentos, ao passo que o próximo capítulo apresenta o marco conceitual de referência para o estudo.

A literatura documenta que as políticas públicas de caráter interfederativo e de larga escala no campo da educação são incomuns no Brasil, com exceção da municipalização da oferta induzida por políticas nacionais (FUNDEF, FUNDEB). Casos bem-sucedidos pregressos de liderança do ente estadual indicavam a centralidade de um ambiente político e/ou social favorável (ARRETCHE, 2004; ABRUCIO, 2016, 2017). Nesse sentido, busca-se investigar que elementos confluíram para que uma dada administração estadual, no caso, a capixaba, construísse política de articulação e apoio aos municípios sem indução financeira imediata da União ou histórico exitoso nesse campo da gestão da oferta educacional.

Para cumprir esse objetivo, faz-se necessária a avaliação do passado recente do setor – suas dinâmicas e processos – e dos atores-chave do campo educacional – os comportamentos individuais – de maneira a elucidar o percurso da política desde a identificação do problema até seu ingresso na agenda prioritária estadual. Para esse intuito, a pesquisa qualitativa é adequada, pois, assim como argumenta Godoy (1995, p. 21), o “fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada”. De maneira complementar, pode-se argumentar que a pesquisa qualitativa permite uma melhor compreensão das dinâmicas e processos de grupos sociais, de um lado, e das particularidades do comportamento individual, de outro (DIEHL, TATIM, 2004, p. 52).

Em sendo estabelecido o caráter qualitativo dessa pesquisa, deve-se definir o recorte temporal da mesma. Adotou-se como referência o período compreendido entre 2014 (ano da promulgação da lei que aprova o Plano Nacional de Educação) e 2018 (um ano após a sanção da lei estadual de criação do PAES). Fundamental apontar que, embora se tenha definido recorte temporal com início em ato de fortalecimento da previsão legal do regime de colaboração, serão adequadamente evidenciados e analisados outros marcos ou aspectos relevantes para o contexto da

política aqui estudada. Em especial, serão caracterizadas as ações de fortalecimento da coordenação federativa e as circunstâncias de ampliação da percepção da capacidade de protagonismo do ente estado.

Os procedimentos técnicos da pesquisa seguem duas perspectivas: *exploratória e análise de materiais documentais e bibliográficos*. A primeira permite o aprofundamento do conhecimento sobre o tema e a problemática em questão. A segunda caracteriza-se pela investigação de material produzido e utilizado pelos próprios atores do caso em questão, não tendo sido, portanto, elaborado com fins acadêmicos ou passado por tratamento analítico robusto. A riqueza desse tipo de documentação e a possibilidade de novos achados e interpretações são diferenciais para a presente pesquisa. Ainda no campo da perspectiva analítica e complementar à documentação que exige exame e avaliação do autor, a pesquisa bibliográfica contempla as contribuições de autores diversos sobre a temática, quando não do próprio caso em questão (GODOY, 1995; GIL, 1999).

A *pesquisa bibliográfica* sobre o tema da organização da educação no Brasil proporcionou uma maior compreensão dos atos de conformação de alicerces do setor educacional brasileiro após a CF/88. Mais especificamente, o processo de municipalização foi tema de vastas contribuições da academia, contribuições essas fartamente utilizadas neste trabalho; finalmente, o entendimento da organização federativa, em especial das questões de cooperação e colaboração na educação, foi central para os exercícios e interpretações aqui feitos. Para tudo isso, foi fundamental a utilização de obras de autores como Fernando Abrucio, Marta Arretche, Lilia Asuca Sumiya, Ana Cláudia Capella, Almir Cléydison Joaquim da Silva, Lucas Hoogerbrugge, Martin Carnoy, Leandro Costa, Filipe Recch, Reynaldo Fernandes, Francisco Soares, Maria Helena Guimarães e Maria Inês Coelho.

A *pesquisa documental* permitiu a sistematização de informações de fontes primárias e secundárias em relação ao PAES e, de maneira mais ampla, do processo de ampliação do papel do estado como coordenador da política educacional territorial. Essa documentação compreendeu tanto aspectos referentes à organização federativa setorial em diversos momentos pós-Constituição, tanto governamentais como da sociedade civil organizada. No tocante àqueles produzidos por agentes governamentais, foram consultados documentos de atores de diferentes poderes e das três esferas de governo. Como exemplo, no nível federal, tem-se os documentos

da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino, elaborados quando da gestão do Secretário Executivo Binho Marques (2012-2016).

Além de pesquisa documental, foram aplicadas *entrevistas com atores-chave para o PAES*, com o intuito de obter informações supletivas às evidenciadas pela pesquisa documental. Existem diversas metodologias de observação e entrevistas que permitem obter uma visão acurada da percepção dos envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, cada uma com suas respectivas vantagens e desvantagens (TRIVINOS, 1987; DEMO, 1995; e MINAYO, 1996), não cabendo a essa monografia uma revisão sistemática das mesmas. Para este estudo específico, contudo, optou-se por utilizar uma combinação dos métodos de *entrevistas contextuais* com o de *semiestruturadas*. Esta opção visou garantir uma comparabilidade de fatores importantes entre as respostas dos diferentes atores, deixando espaço aberto para que os entrevistados discorressem sobre o tema proposto, trazendo olhares ainda não identificados pelo entrevistador.

Desse modo, a partir das entrevistas, buscou-se captar como a participação e suporte dos atores ao desenho e implementação do PAES foi uma das pré-condições fundamentais para que se alcançassem os resultados almejados pela política. Foram entrevistados não só os profissionais presentes diária ou diretamente na estruturação do programa, como os que tiveram grande interesse nos seus resultados ou um papel estruturante na sua execução. Por meio das entrevistas, buscou-se identificar principalmente os seguintes elementos:

- a) o nível de envolvimento dos atores na concepção e implementação do PAES e/ou de sua inserção na agenda prioritária estadual;
- b) a percepção quanto à importância da política dentro da agenda governamental local; e
- c) as principais oportunidades, riscos e desafios envolvidos na sua concepção e implementação.

As entrevistas foram realizadas pelo autor no mês de setembro de 2018, junto a agentes governamentais e não governamentais com diversos graus de influência junto à pauta da Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo (SEDU-ES) e à agenda prioritária do governo estadual, seja direta (autoridade) ou indiretamente (notoriedade). Preserva-se neste estudo a identidade dos entrevistados envolvidos diretamente com a política pública, destacando-se em seu lugar as instituições às quais estão vinculados. São elas: equipe da Secretaria de Educação do Espírito Santo

(SEDU-ES), equipe da Coordenação do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (COPAES), Superintendências Regionais de Educação (SRE), três dirigentes municipais de educação do estado, seccional da UNDIME, Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), Espírito Santo em Ação, Instituto Natura e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os procedimentos técnicos para obtenção de dados primários e secundários a partir das entrevistas, bem como os atores, o nível de governo e as instituições/órgãos de referência, estão sintetizados no QUADRO 1.

QUADRO 1 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: FONTE DE DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS

Ator	Categoria / nível de governo	Instituição / órgão	Técnica de coleta de dados
Governamental	Federal	- Instituto Federal do Espírito Santo	Entrevista semiestruturada
	Estadual	- SEDU-ES - COPAES - SREs	Entrevista semiestruturada e pesquisa documental
	Municipal	- Dirigentes municipais de educação (3) - Seccional da UNDIME	Entrevista semiestruturada
Não governamental	Estadual	- Espírito Santo em Ação - Instituto Natura - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Entrevista semiestruturada

Fonte: Elaboração do autor.

Acredita-se que a riqueza envolvida no desenho metodológico dessa pesquisa, envolvendo o acesso facilitado a documentos e a facilidade de convite para as entrevistas de atores-chave, foi facilitada dada a experiência do autor com o objeto de pesquisa, tanto pregressa como corrente. Por exemplo, realizou-se entrevistas semiestruturadas com atores não envolvidos diretamente na implementação do PAES: o autor consultou gestores de outras secretarias estaduais de educação para ampliar a compreensão sobre os desafios postos a tais tomadores de decisão e suas opiniões quanto à pertinência de políticas coordenadas. Desse modo, foi ainda possível verificar a percepção desses atores sobre as seguintes questões:

- a) As políticas de apoio a municípios devem entrar na agenda prioritária governamental?)

- b) Quais os desafios da coordenação federativa (os desafios enfrentados pelo PAES existem no seu estado?).

Além disso, esse estudo se beneficiou da aplicação da vivência do autor aos dados coletados para a análise proposta. Portanto, o trabalho apresenta, em certa medida, cunho etnográfico. Considera-se aqui a posição de Godoy (1995, p.28) para quem “descrição e compreensão do significado de um evento social só são possíveis em função da compreensão das inter-relações que emergem de um dado contexto”.

São especialmente aplicáveis as seguintes experiências do autor: (i) a vivência no Pacto pela Educação do Pará, política pública colaborativa estadual na qual atuou o autor por dois anos; e (ii) o atual cargo de liderança no Movimento Colabora Educação, iniciativa de organizações atuantes junto à Educação Básica pública brasileira que busca fortalecer a governança federativa e a colaboração em políticas públicas de educação. Ainda que uma observação participante não tenha ocorrido de maneira estruturada ou efetiva, a experiência do autor foi de considerável valia para sua leitura de cenário e interpretação dos dados.

Tendo descrito os passos metodológicos dessa pesquisa, o capítulo seguinte aborda o marco teórico da pesquisa, o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), considerado um referencial analítico útil para uma melhor compreensão das etapas que compõem a formação de agenda nas políticas públicas, em particular no campo da educação (SUMIYA, 2015; ARAUJO, 2017; SANO, 2017).

3 O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS

O objetivo deste capítulo é apresentar o Modelo dos Múltiplos Fluxos (MMF), marco teórico escolhido para a análise da política do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES). Antes, contudo, far-se-á uma rápida consideração sobre o problema de política (alfabetização) e sua conformação (ou não) na agenda/ciclo de políticas.

Em seu estudo sobre a alçada do problema da (não) alfabetização à agenda política estadual cearense, Lilia Sumiya (2015) se deparou com o fato de que, não obstante a farta existência de dados educacionais no Brasil, gestões governamentais país agora não as utilizavam para embasar suas políticas públicas:

Retomando a discussão sobre a área educacional, o olhar recai para o cenário atual da **disponibilidade de diversos indicadores de qualidade**, como já exposto, que mostram o gargalo na aquisição da competência em leitura e escrita por parte dos estudantes brasileiros. Diante desses resultados, quais são as iniciativas governamentais para tratar desse problema? No exame dessa questão, **constata-se que uma miríade de ações são implementadas com a justificativa de melhorar a qualidade do serviço prestado**, tais como a valorização salarial do professor, distribuição de uniformes e materiais, distribuição de merenda, transporte escolar, ampliação de escolas em tempo integral, construção e melhorias na infraestrutura, distribuição de livros, distribuição e uso de tecnologias da informação e comunicação, dentre muitas outras iniciativas. (SUMIYA, 2015, p. 21, grifo nosso).

O que explica tal pulverização de esforços e recursos sob o falso pretexto de estarem direcionados para a melhoria da aprendizagem? Villanueva (2006) diria que esse é um reflexo prático dos caminhos tomados pelo mundo acadêmico. Argumenta o autor que as etapas iniciais do ciclo de construção de políticas públicas não são observadas a contento por acadêmicos e, consequentemente, por gestores públicos. Essa falha não se dá por puro desinteresse; ela se dá pela orientação dada à ciência política e à administração pública. A primeira, discorreria Villanueva, está mais interessada nos grandes processos históricos, políticos e ideológicos; a segunda é refém de dicotomia entre (i) explicações sociológicas, focadas nas relações de poder e entre atores e (ii) simplificações do processo pelas quais políticos formariam a agenda a ser executada pela burocracia.

Se por um lado as críticas do autor podem ser consideradas excessivas, pois reduzem dois campos de investigação acadêmica a interesses e aplicações restritos,

por outro a falha de atenção à definição da agenda e prioridades governamentais – por diversos atores – é inegável. Ciente dessa falha e risco, esta pesquisa propõe-se a contemplar os acontecimentos anteriores à formulação das políticas públicas. Deste modo, esse trabalho busca responder:

- a) Por que um determinado assunto, dentre tantos outros, torna-se prioridade de uma administração pública, responsável pela garantia de direitos e serviços de toda uma sociedade?
- b) Tendo tal assunto adentrado a agenda prioritária governamental, por que uma determinada política pública é selecionada para enfrentá-lo em detrimento das demais alternativas?

Esses são questionamentos fundamentais propostos por Villanueva e contemplados nesta monografia. À luz dos mesmos, esse capítulo discorre sobre os fundamentos do Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1995). Com a utilização dessa abordagem conceitual, busca-se uma completa e coerente avaliação do panorama existente para o surgimento do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES).

3.1 FUNDAMENTOS DO MODELO

O Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) proposto por Kingdon (1995) inicialmente em publicação de 1979 e posteriormente com a publicação de livro em 1995, busca ampliar a compreensão sobre as etapas iniciais do ciclo de políticas públicas. Em específico, tem por objetivo central explorar sobre como se dão (i) a inserção de temas na agenda prioritária governamental (*agenda setting*) - em detrimento de outros – e (ii) a concepção ou seleção de determinada política pública para enfrentá-los. Percebe-se assim que o MMF vai de encontro à pouca atenção dada aos estágios iniciais da conformação de políticas públicas discutida anteriormente, denunciada especialmente por Villanueva (2006). Kingdon, embora reconheça que o MMF representa considerável simplificação do ciclo, o defende sob o argumento de que o desconhecimento sobre as primeiras etapas do processo é mais pernicioso do que a descomplicação da realidade imposta pela sua ferramenta (KINGDON, 1995).

“Nós primeiro distinguimos entre participantes e processos” (KINGDON, 1995, p. 18), indica o autor, revelando o foco do modelo também em agentes. Os atores (*participants*) são um grupo composto por agentes governamentais e não governamentais. Dentre os primeiros, Kingdon destaca a liderança e a burocracia dos poderes executivo e legislativo; dentre os segundos, a imprensa, grupos de interesse e a opinião pública (KINGDON, 1995, 15-16). A mobilização desses dois grupos mostra-se como caminho para a incidência sobre as prioridades e políticas governamentais. Grupo de atores não existem, contudo, num vácuo: é necessário entender também o contexto no qual interagem.

Esta pesquisa, ao apresentar a diversidade de atores e instâncias responsáveis pela garantia de direitos e serviços no Brasil, de maneira ampla, e ao discutir a miríade de políticas públicas lançadas frente às dificuldades de alfabetização, de maneira aplicada, já ilustrou argumento de Kingdon sobre uma complexa existência de processos (*processes*), isto é, sequências de fatos ou operações que se reproduzem com certa regularidade e conformam o palco sobre o qual os atores transitam e interagem. Conforme destaca Capella, o governo funciona como “uma ‘anarquia organizada’, na qual três fluxos decisórios (*streams*) seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização” (CAPELLA, 2015, p. 4). Esses são os fluxos ou dinâmicas (i) dos problemas (*problems*), (ii) da política (*politics*) e (iii) das políticas públicas (*policies*).

O fluxo dos problemas (*problems*) acomoda “a inexorável marcha de problemas que pressionam o sistema”⁴ a todo o momento (KINGDON, 1995, p. 16). A ampliação da percepção da sociedade e/ou de atores relevantes sobre uma determinada adversidade pode se dar de diversas maneiras: por conta de desastres naturais ou acidentes fatais, crises econômicas ou setoriais, mudanças de indicadores de alto interesse social como mortalidade infantil e taxa de desemprego. Por sua vez, o fluxo da política (*politics*), diz respeito à influência da política. Prioridades e decisões governamentais variam com acontecimentos que vão desde a larga escala, como os resultados de eleições nacionais, às questões de aparente pequena relevância, como a troca do corpo técnico de um órgão executivo ou a convocação de aprovados em concurso. Por fim, o fluxo das políticas públicas (*policies*) observa os fatores

⁴ “the inexorable march of problems pressing in on the system.”

incidentes sobre a definição de uma determinada política pública pelos agentes com a devida autoridade para tal. São vários os caminhos passíveis que culminam nesse desfecho: o aprofundamento do conhecimento em um determinado setor, por exemplo, pode ser de tal monta que especialistas apresentem recomendações de ações práticas para o governo. Cada dinâmica tem seu próprio funcionamento e tempo (idem). Essa coexistência interdependente contribui para a compreensão da dificuldade percebida por gestores públicos e pessoas envolvidas direta ou indiretamente na gestão quanto à delimitação de pautas e prioridades (PROTESS, MCCOMBS, 1991).

Kingdon define a *agenda* como a “lista de tópicos ou problemas aos quais agentes governamentais, e pessoas externas ao governo próximas a tais agentes, prestam considerável atenção em um determinado momento”⁵ (KINGDON, 1995, p. 3). Trata-se, portanto, do conjunto de assuntos que emergem como centrais, num dado período e para determinado governo, dentre a totalidade de atribuições e possibilidades de ação da administração pública. Os fluxos previstos no MMF, sintetizados acima, revelam a existência de dois vetores de incidência sobre a agenda: o primeiro responsável pela sua *conformação*, nela incluindo um ou mais temas; o segundo referente à *definição* de política pública a ser aplicada. Sobre isso, esclarece Capella (2015) que

Uma questão passa a fazer parte da **agenda governamental** quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam a estes formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento. Estas compõem a **agenda decisional**: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*). Esta diferenciação se faz necessária, segundo o autor, porque ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. Existem ainda agendas especializadas - como as agendas específicas da área de saúde, transportes, educação - refletindo a natureza setorial da formulação de políticas públicas. (CAPELLA, 2015, p. 3, grifo nosso).

Distingue-se, portanto, entre dois tipos de agenda: a *governamental* e a *decisional* - ou *decisória* – e reforça-se o caráter multidimensional e interdependente proposto por Kingdon. Para que uma política pública seja implementada, faz-se antes

⁵ “The list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”. (p. 3).

necessárias (i) a incidência de uma série de dinâmicas autônomas sobre a agenda governamental, dinâmicas essas lideradas por atores e instituições diversos e submetidos a fluxos temporais independentes; e (ii) a formulação de políticas públicas que respondam ao ingresso do tema na agenda decisória.

A convergência dos três fluxos, de problemas, políticas e políticas públicas, conforma aquilo que o autor denomina *janela de políticas públicas* (*policy window*). Os dois primeiros fluxos, dos problemas e da política, cumprem papel substancialmente mais relevante no tocante à etapa de priorização pelo governo: o surgimento de um problema, ou o aumento de importância de um já existente, perante parcela relevante da sociedade e/ou atores influentes no processo decisório, cria condições para que seja notado pelos agentes públicos; similarmente, eventos de alcance e impacto nacional ou mudanças no próprio governo podem implicar em oscilações na dinâmica política. A combinação desses dois fatores carrega consigo uma grande possibilidade de influenciar a agenda governamental. Uma vez inserida a temática na agenda governamental, é apresentada relação inicial de *alternativas*, as quais podem ter diversas origens: estudos da academia ou da burocracia, propostas de lei e de diferentes regulamentações legais, seminários, discursos, conversas. Passado um processo natural de discussão, combinação, revisão e readequação, os gestores públicos elencam aquelas que serão efetivamente por eles avaliadas⁶ (KINGDON, 1995, p. 196).

A terceira dinâmica, relativa à determinação da política pública e sua (potencial) condução à agenda decisória, depende das alternativas à mão. A transição pode se dar de maneira sequencial e prolongada, quando necessárias a elaboração e a pactuação da política pública, ou direta e contínua, em situações nas quais a intervenção governamental esteja a priori construída – ainda que de maneira incompleta – e validada.

Esclarecidos os conceitos acima, resume-se o processo de conformação da agenda decisória segundo o MMF. Os fluxos dos problemas e da política seguem dinâmica similar: variam conforme as oscilações das percepções dos atores sobre determinada problemática, no primeiro caso, e dos acontecimentos que incidam sobre as preocupações e prioridades políticas, no segundo. Não há, portanto, um esforço

⁶ “Thus the selection system narrows the set of conceivable proposals and selects from that large set a short list of proposals that is actually available for serious consideration”. (p.116)

contínuo e coordenado por determinados atores nesses fluxos, os quais determinam a agenda governamental (prioridades da gestão). Já o fluxo das políticas públicas é determinado pela constante busca de agentes por soluções para um determinado tema. A criação de alternativas, portanto, é o impulsor do terceiro fluxo do MMF. Para que um tema chegue à agenda decisória do governo, isto é, para que tenha chances de ser tornar política pública, são condições necessárias a existência de alternativas e o prévio alcance da agenda governamental. Essa síntese pode ser observada na FIGURA 1.

FIGURA 1 – MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: CONFORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA



FONTE: Elaboração do autor, com base em Kingdon (1995).

A convergência temporal dos três fluxos e o alcance de uma determinada problemática às agendas decisórias é definida por Kingdon de janela de políticas públicas (*policy windows*). Sua concretização, na vasta maioria dos casos, depende da atuação dos empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*).

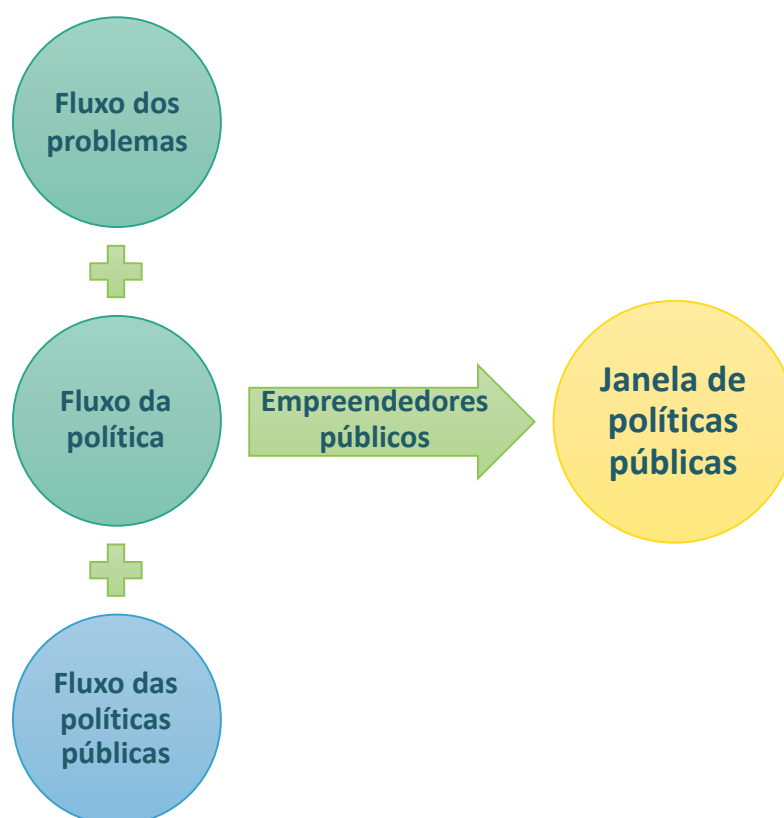
Policy entrepreneurs, people who are willing to invest their resources in pushing their pet proposals or problems, are responsible not only for prompting important people to pay attention, but also for coupling solutions to problems and for coupling both problems and solutions to politics. While governmental agendas are set in the problems or political streams, the chances of items rising on a decision agenda-a list of items up for actual action-are enhanced if all three streams are coupled together. (KINGDON, 1995, p. 3).

Kingdon define tais atores como pessoas especializadas e envolvidas em temas pré-determinados, dispostas a investir tempo e energia para sua alavancagem. Mais que isso, os empreendedores de políticas públicas têm a capacidade de monitorar o rumo dos acontecimentos e perceber o surgimento de brechas, articulando os diferentes atores, instituições e recursos necessários para a inserção

do tema na agenda decisória (*coupling*). Acompanha a lógica do argumento a previsão de que esses sejam agentes com um mínimo grau de autoridade e/ou influência, quando não gerência sobre a agenda. Revela Abrucio (2016) que, no curso de criação do PAIC, política de alfabetização interfederativa cearense, um grupo de profissionais inicialmente lotado no município de Sobral viria a atuar também em nível estadual “como lideranças políticas e técnicas capazes de estruturar e defender determinados projetos, fazendo a ponte entre o modelo técnico e a dinâmica política”. Em outro estudo, autor e colega demonstraram que empreendedores como os previstos por Kingdon desempenharam papel central em outras políticas estaduais brasileiras (ABRUCIO & GAETANO, 2008).

O papel articulador dos empreendedores públicos no tocante aos três fluxos do Modelo de Múltiplos Fluxos pode ser observado na FIGURA 3.

FIGURA 2 – MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: EMPREENDEDORES PÚBLICOS E JANELA DE POLÍTICAS



FONTE: Elaboração do autor, com base em Kingdon (1995).

Apresentados os fundamentos do MMF, o próximo capítulo aprofunda cada um dos três fluxos e os aplica ao Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo. Ao final

dessa análise, explora-se a convergência desses processos numa janela de políticas públicas. Para isso, serão identificados os atores envolvidos em cada processo e destacados seus papéis e inter-relações.

4 OS FLUXOS DO MODELO DE KINGDON E SUA APLICAÇÃO AO PAES

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados dessa pesquisa, que compreendem a análise da conformação da política do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), à luz dos três fluxos da política propostos por Kingdon: dos problemas, da política, e das políticas públicas.

4.1 FLUXO DOS PROBLEMAS

Como bem lembra Kingdon, “nós toleramos todo tipo de condição todos os dias”⁷ (KINGDON, 1995, p. 109). Gestores públicos e profissionais, que atuam direta ou indiretamente junto ao governo, estão rodeados por situações desafiadoras, que envolvem a ponderação entre a necessidade cotidiana de tomada de decisão e a agenda decisória governamental. Algumas dessas situações são tratadas como *problemas*: uma vez conhecidas e avaliadas pelos tomadores de decisão, entram na agenda governamental de maneira a receber atenção e resposta. Outras, ainda que conhecidas e examinadas, não são atendidas pela gestão: nesses casos, estamos diante de condições/situações que intencionalmente não receberam uma ação específica por parte do Estado. O *fluxo dos problemas* descrito por Kingdon busca demonstrar porque algumas situações ingressam na agenda governamental em detrimento de outras.

São três as explicações apresentadas pelo autor para a questão, conforme descrito no capítulo anterior: (i) indicadores, (ii) eventos-foco (*focusing events*) e (iii) feedback de ações governamentais. Assim como os fluxos previstos pelo MMF são interdependentes e têm na sua incidência conjunta maior possibilidade de influenciar a agenda governamental, os três elementos desta dinâmica são insuficientes por si só para criar um problema.

⁷ “We put up with all manner of conditions every day: bad weather, unavoidable and untreatable illnesses, pestilence, poverty, fanaticism...”. (INSERIR PÁGINA AQUI)

4.1.1 Indicadores e o fluxo de problemas do PAES

Em relação à primeira explicação para o fluxo de problemas, um *indicador* é, conforme seminal obra de Jannuzzi e no tocante às políticas públicas sociais,

uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, utilizado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (formulação de políticas pública). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2009, p. 25).

O interesse programático descrito por Jannuzzi é o previsto por Kingdon: por meio de indicadores torna-se possível mensurar as diferentes situações às quais estão sujeitadas determinada sociedade e que podem vir a influenciar a composição da agenda governamental. O autor aponta que os gestores utilizam indicadores para depreender a magnitude e a variação de uma determinada questão (KINGDON, 1995, 113). Nesse sentido, duas condições explicitadas pelos indicadores são especialmente propícias à identificação de problemas: (i) drásticas quedas ou (ii) a manutenção em baixos patamares de indicadores tidos pela sociedade como relevantes.

De acordo com os atores entrevistados para este estudo, três indicadores influenciaram a percepção dos tomadores de decisão capixabas quanto à premência de se ampliar a coordenação da educação no estado:

- a) A relevante *parcela da oferta do Ensino Fundamental sob responsabilidade do estado*;
- b) a continuidade de *baixos resultados de aprendizagem*, tanto nos Anos Iniciais como nos Anos Finais do Ensino Fundamental, especialmente levando em consideração o nível socioeconômico do estado; e
- c) o acelerado *crescimento das taxas de rendimento do Ensino Médio*, que catalisou autocrítica dos gestores quanto à organização do Ensino Fundamental.

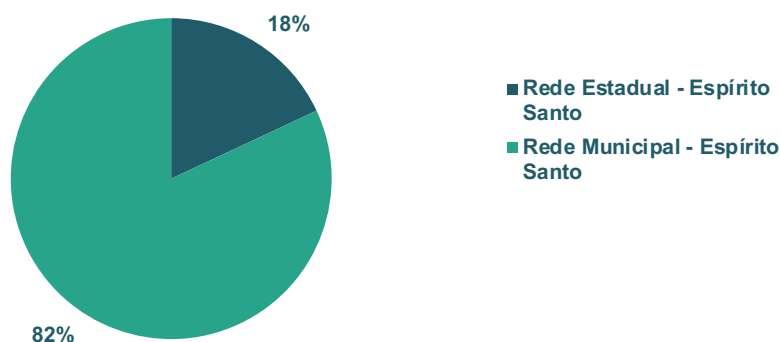
O segundo indicador vai ao encontro do previsto por Kingdon (manutenção em baixos patamares), ao passo que o terceiro (crescimento de indicadores) se diferencia do esperado pelo autor. Um detalhamento desses indicadores será apresentado a seguir.

O processo de *municipalização do Ensino Fundamental* avançou de maneira errática no Espírito Santo, conforme resume Hoogerbrugge:

Assim como aconteceu em vários locais no Brasil, o estado do Espírito Santo iniciou um processo mais forte de municipalização do ensino após a Constituição de 1988, sendo a Lei Estadual nº 4.475 de 1990 (PROMUNE) um marco nesse processo, que foi aprofundado em 1998 e 2005, quando grande parte das matrículas de ensino fundamental da rede estadual foi transferida para as redes municipais. A lei previa diversas ações do estado junto aos municípios, porém grande parte delas não foram realizadas à época e o processo de municipalização foi limitado. (HOGERBRUGGE, 2018, 11).

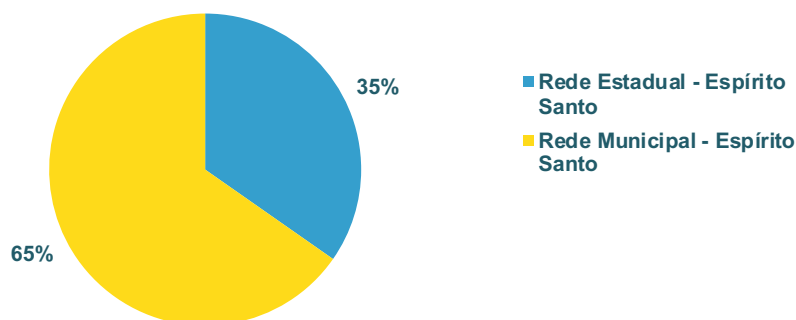
Há, aqui, uma grande questão apontada pelo autor e apresentada graficamente abaixo: não há critério claro para a repartição da oferta no estado do Espírito Santo. O indicador da municipalização estadual, apresentado pelo autor, pode ser observado nos GRÁFICOS 1 e 2.

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS ENTRE REDES - ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - 2017



Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo Escolar.

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS ENTRE REDES - ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - 2017

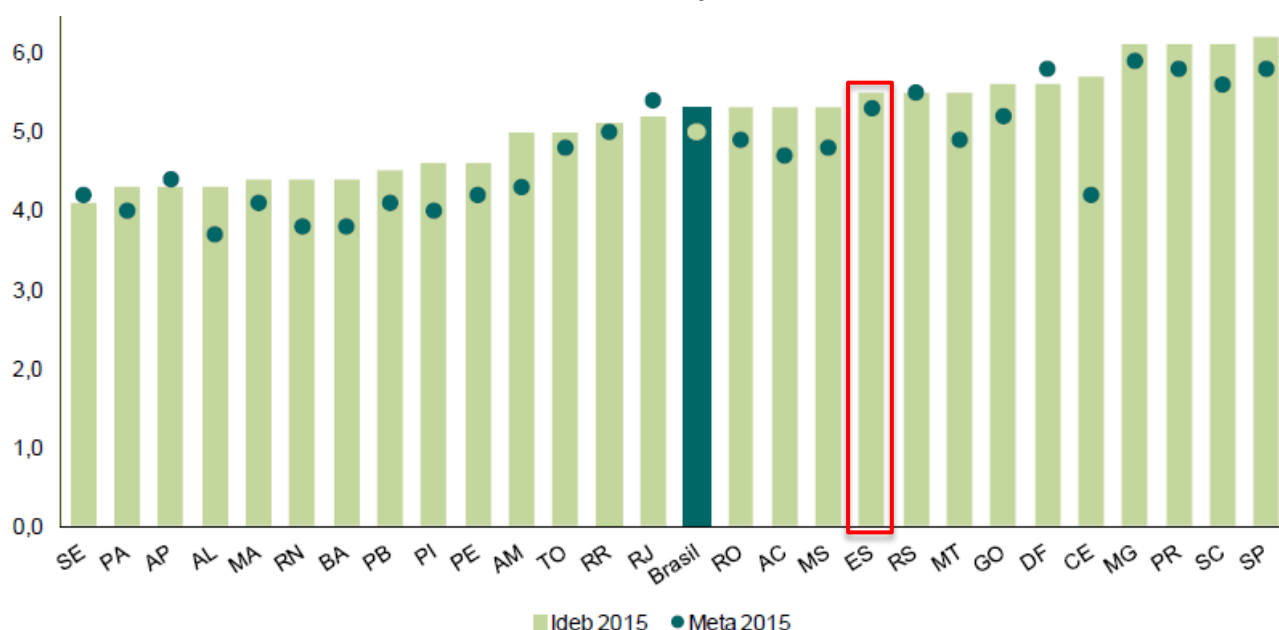


Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo Escolar.

O segundo indicador do fluxo de problemas para o PAES refere-se aos *baixos resultados de aprendizagem do estado*, pelo menos antes da política. Na pesquisa educacional, usualmente trabalha-se com o chamado Índice do Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB. Ele combina uma medida da proficiência dos estudantes em leitura e matemática e um componente do fluxo escolar, representado pela taxa de aprovação. O indicador, portanto, busca retratar a qualidade do ensino oferecido em uma determinada escola ou rede pública, seja ela municipal ou estadual. Desde sua criação, e ainda que apresente limitações em sua interpretação de acordo com a literatura (COSTA, 2018; LIMA, 2018; OLIVEIRA, 2018), o IDEB tem crescente visibilidade e importância para gestores, políticos e a sociedade em geral (CASTRO, 2009; BONAMINO, SOUZA, 2012; FERNANDES, 2016).

Ciente do debate acadêmico existente em torno da eficiência do IDEB em mensurar resultados e, de maneira ainda mais prática, dos proveitos de sua implementação, este estudo o utiliza para poder analisar as condições de criação do PAES. Os resultados da rede pública do Espírito Santo em 2015 ficaram muito aquém do esperado pelos atores do setor educacional. Nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, ainda que cumprindo a meta estabelecida pelo governo federal, a rede pública do estado ficou na 10ª posição e com resultados inferiores a estados com níveis de renda *per capita* inferiores, conforme atesta o GRÁFICO 1.

GRÁFICO 3 – ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: IDEB E METAS DA REDE PÚBLICA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2015



Fonte: Resumo Técnico dos Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005 a 2015 – DEED/INEP e DAEB/INEP.

Já nos Anos Finais do Ensino Fundamental, o Espírito Santo não só ficou na 12ª posição entre os estados brasileiros (abaixo da média nacional), como também não conseguiu alcançar a meta estipulada pelo INEP, ficando 0,6 pontos abaixo do esperado, como pode ser observado no GRÁFICO 4 no gráfico 6.

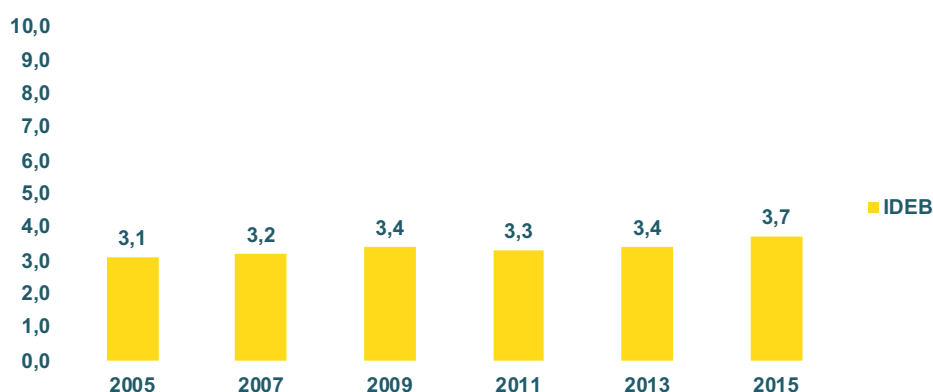
GRÁFICO 4 – ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: IDEB E METAS DA REDE PÚBLICA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2015



Fonte: Resumo Técnico dos Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005 a 2015 – DEED/INEP e DAEB/INEP.

Por fim, o terceiro indicador do fluxo de problemas diz respeito ao crescimento das taxas de rendimento do Ensino Médio, em oposição aos baixos resultados de aprendizagem do Ensino Fundamental, em que o estado figurou em primeiro lugar nacional no ranqueamento do IDEB em 2015. A melhoria dessa etapa no estado pode ser observada no GRÁFICO 5:

GRÁFICO 5 – ENSINO MÉDIO: IDEB E METAS DA REDE PÚBLICA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2015



Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo Escolar.

Desse modo, a partir da análise dos indicadores estabelecidos no fluxo dos problemas da política de aprendizado do ES, buscou-se investigar os motivos para o descompasso do IDEB entre o Ensino Fundamental e o Ensino Médio nas entrevistas a vários dos envolvidos na gestão educacional capixaba. As respostas convergem em dois fatores: (i) a institucionalização e continuidade de políticas de alto impacto no Ensino Médio; e (ii) a baixa coordenação da educação pública pela SEDU-ES.

Em relação ao primeiro fator, os entrevistados revelaram que houve uma *institucionalização e continuidade de políticas de alto impacto no Ensino Médio*, em contraposição ao Ensino Fundamental, etapa para a qual não houve um esforço concentrado e sustentável ao longo dos últimos anos, a SEDU-ES estabeleceu duas prioridades para o Ensino Médio e buscou parceiros do terceiro setor com *know-how* e interesse em apoiar sua implementação. A primeira foi a melhoria da gestão escolar e, para tal, firmou-se em 2015 parceria com o Instituto Unibanco para a implementação do programa *Jovem de Futuro*.⁸ Nestes três anos iniciais, os colégios realizaram um modelo de gestão escolar que inclui diagnóstico, definição de metas, elaboração de planos de ação, acompanhamento sistemático das iniciativas e de resultados e correção de rotas (INSTITUTO UNIBANCO, 2018).

O segundo foco da SEDU-ES para o Ensino Médio foi a ampliação da oferta de educação em tempo integral. Como bem resume o portal da própria secretaria:

⁸ Conforme o site do Instituto Unibanco, “o programa JF foi estruturado com base na premissa de que uma gestão de qualidade, eficiente, participativa e orientada para resultados, com equidade, pode proporcionar impacto significativo no aprendizado dos estudantes.

O Jovem de Futuro, por meio de parceria com as secretarias estaduais de Educação, oferece diferentes instrumentos que dão suporte ao trabalho de gestão das escolas e das redes de ensino, como assessoria técnica, formações, análises de dados e o apoio de sistemas tecnológicos especialmente desenvolvidos para ele. O programa também estimula as trocas de experiências entre os gestores nele envolvidos, de forma a contribuir ao fortalecimento dos conhecimentos instalados e produzidos em cada rede parceira.” Acessado a 22 de novembro de 2018 por meio do sítio <<https://jovemdefuturo.org.br/o-que-e/#>>.

“O debate sobre Educação Integral e a oferta de Educação em Tempo Integral, de acordo com as políticas públicas de Educação Básica e, em especial, com a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 – PNE, têm como objetivo repensar a prática pedagógica, a organização curricular e redimensionar o tempo e os espaços escolares no sentido de estabelecer uma política educacional voltada à ampliação de oportunidades de aprendizagens” (SEDU-2018).

Pautado nesse debate, implementou-se na rede estadual, também em 2015, o Programa de Escolas Estaduais de Ensino Médio em Turno Único, conhecido por “Escola Viva”,⁹ instituído pela Lei Complementar 799. Desde então, o Espírito Santo mais que triplicou o número de estudantes matriculados em tempo integral. De acordo com os dados do Censo Escolar da Educação Básica, divulgados pelo Ministério da Educação (MEC), enquanto a média brasileira do Ensino Médio cresceu 22,9%, de 2016 para 2017, no Espírito Santo o número saltou para 187,7% (SEDU-ES, 2018).

Em relação ao segundo fator elencado pelos entrevistados para o descompasso dos resultados do IDEB no ES entre o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, tem-se a *baixa coordenação da educação pública pela SEDU-ES*. Relatos de profissionais da própria Secretaria de Estado de Educação indicam que, para além da ausência de programas de longo prazo focados no Ensino Fundamental, a gestão estadual não tinha entre suas prioridades imediatas a implementação de políticas coordenadas com os municípios. Tal decisão tinha, entre seus fatores centrais, a descontinuidade do projeto Ler, Escrever e Contar¹⁰, iniciado em 2007 justamente sob a primeira gestão do atual secretário Haroldo Corrêa (HOOGGERBRUGGE, 2018). A

⁹ Conforme o site da SEDU-ES, “O programa Escola Viva nasceu para ser uma escola de educação integral, com experiências educacionais amplas e profundas. Formar jovens capazes de realizar sonhos, competentes no que fazem e solidários com o mundo em que vivem. É com esses objetivos que o programa Escola Viva foi implantado e está sendo ampliado na rede pública estadual. Além da estrutura diferenciada e do currículo inovador, na Escola Viva os profissionais possuem dedicação integral e o tempo que o aluno permanece na escola é de 9 horas e 30 minutos. A carga horária é das 7h30 às 17 horas, sendo 1h20 minutos para o almoço e dois intervalos de 20 minutos para o lanche, ofertados dentro da escola. O programa Escola Viva possui um conjunto de inovações: acolhimento aos estudantes, às equipes escolares e às famílias; avaliação diagnóstica/nivelamento; disciplinas eletivas; salas temáticas; ênfase prática sem laboratórios; tecnologia de gestão educacional; tutoria; aulas de projeto de vida; aulas de práticas e vivências em protagonismo; aula de estudo orientado; e aprofundamento de estudo (preparação acadêmica/mundo do trabalho)”. Acessado a 22 de novembro de 2018 por meio do sítio < <https://sedu.es.gov.br/escola-viva> >.

¹⁰ Projeto implementado pela SEDU-ES com o objetivo de melhorar a aprendizagem dos alunos de 1ª e 2ª séries do Ensino Fundamental ou do 1º e 3º ano do Ensino Fundamental de nove anos, promovendo a alfabetização em Língua Portuguesa: Alfabetização de 100% das crianças até os 8 (oito) anos de idade matriculadas na rede estadual de ensino e Correção de 100% do abandono escolar nas classes de alfabetização da rede estadual de ensino. Inicialmente voltada à rede estadual, tinha em seu planejamento a expansão para as redes municipais.

inerente complexidade de articulação dos 78 municípios capixabas e a miríade de atribuições e metas estipuladas para o órgão com o PNE também foram apontadas como centrais para o posicionamento da SEDU-ES.

Esses dois fatores, *institucionalização e continuidade de políticas de alto impacto no Ensino Médio e baixa coordenação da educação pública pela SEDU-ES*, somados à realidade constada pelos indicadores mencionados, despertaram na comunidade educacional capixaba a percepção de que o Ensino Fundamental também deveria ser contemplado pela institucionalização e continuidade de políticas de alto impacto e que, para isso, o governo estadual seria central: tanto pela quantidade de matrículas dessa etapa sob sua responsabilidade, quanto pela importância de se apoiar os municípios que sustentam a maioria dos alunos. Tal percepção foi aprofundada pelos demais elementos apontados por Kingdon.

4.1.2 Os eventos-foco e o fluxo de problemas do PAES

A segunda explicação proposta por Kingdon para o fluxo dos problemas é compilada na expressão *eventos-foco (focusing events)*. Isso pois os indicadores não necessariamente têm um alcance expressivo e sua divulgação é geralmente dependente de atores que considerem o tema relevante para si – em especial a mídia. Os eventos-foco têm o potencial de alavancar a atenção sobre um determinado assunto por meio de eventos de grande magnitude, como crises ou desastres, ou símbolos que apresentem a situação sob um novo prisma. Outra possibilidade prevista pelos eventos-foco diz respeito às experiências pessoais de políticos e outros atores-chave.

Este conjunto de elementos caracteriza-se por concretizar, por vezes de maneira chocante, situações previamente conhecidas (ao menos por parcela) da sociedade e acompanhadas e expostas por indicadores. Se por si só não têm a capacidade de alçar problemas à agenda governamental, os eventos-foco são muitas vezes o estopim para que isso aconteça.

A partir das análises documentais desse autor e das entrevistas realizadas, não houve, na trajetória de inserção do PAES na agenda decisória capixaba, um evento-foco de ampla repercussão como o apontado por Kingdon. Houve, contudo, um evento com forte impacto sobre as pessoas-chave para o avanço do regime de

colaboração – não apenas no Espírito Santo, mas na maioria dos estados brasileiros. Tratou-se do *V Encontro da Rede de Apoio à Educação (RAE)*¹¹ do Instituto Natura (IN). Realizado em Brasília nos dias 01 e 02 de dezembro de 2016, o seminário teve a participação de expressiva parcela dos formadores de opinião e gestores educacionais brasileiros, aí incluídos secretários estaduais de educação, secretários municipais de educação, representantes do Ministério de Educação, consultores legislativos, acadêmicos e profissionais do terceiro setor.

Acredita-se que duas foram as grandes influências do encontro para a concepção do PAES: (i) o lançamento oficial o Movimento Colabora Educação e (ii) a apresentação do estudo “Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo”. O estudo, apresentado no evento por Fernando Abrucio, trouxe a experiência do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC), experiência cearense citada anteriormente e que foi muito discutida no evento – inclusive pela equipe da SEDU-ES. Como relata uma profissional da secretaria nas entrevistas, “no próprio voo de volta minutamos uma proposta de projeto que seria apresentada ao secretário Haroldo”.

4.1.3 O feedback das ações governamentais e o fluxo de problemas do PAES

A terceira e última explanação apresentada por Kingdon para o fluxo de problemas é o *feedback das ações governamentais*. Toda intervenção estatal é permanentemente monitorada por diversos atores e regularmente criticada por parte deles. De acordo com Kingdon, o feedback das ações governamentais geralmente indica (i) programas que não estejam funcionando em conformidade com o planejado, (ii) implementações que não condizem com a interpretação do governo sobre previsões legais, (iii) o surgimento de problemas imprevistos até a concretização da política pública e (iv) consequências inesperadas da ação governamental que demandem reparação (KINGDON, 1995, 100-101).

¹¹ Conforme o site do Instituto Natura, a ERA é “Uma rede que integra iniciativas e comunidades para implementação de políticas educacionais, potencializando compromissos e resultados, além de incentivar ações colaborativas entre os municípios.” Acessado a 22 de novembro de 2018 por meio do sítio <<http://www.institutonatura.org.br/iniciativa/rede-de-apoio-a-educacao/>>.

É interessante notar que no caso do Espírito Santo, o *feedback* das ações governamentais diz respeito justamente à decisão de não agir em determinada etapa educacional tomada pelo governo. Como explicado anteriormente, inexistiam políticas públicas estaduais de grande porte para o Ensino Fundamental que pudessem receber *feedback* estruturado. Se houve algum tipo de crítica aos programas dessa etapa, indicam os entrevistados, ela era justamente ligada à pulverização de esforços, resolvida no ensino médio e que viria ser contemplada pelo PAES.

4.1.4 A experiência dos atores-chave e o fluxo de problemas do PAES

Argumenta-se que um fator apontado como secundário por Kingdon no fluxo de problemas, mas que foi central para pautar a agenda decisória capixaba, foram as *experiências pessoais de atores-chave*, em especial as do governador Paulo Hartung, do secretário de estado de educação Haroldo Corrêa e da subsecretária Andressa Buss.

De acordo com as entrevistas, o governador Paulo Hartung não teve contato direto com o seminário realizado pelo Instituto Natura, mas já vinha conversando com o secretário Haroldo sobre o interesse e disposição em lançar uma política de grande porte na educação – desde que fossem apontados os caminhos para tal. Entusiasta da área e mobilizado pelos bons resultados dos programas Jovem de Futuro e da Escola Viva, o líder do executivo capixaba conhecia pela própria trajetória a importância de melhoria nos indicadores educacionais.

O secretário Haroldo, conforme o apreendido por entrevistas diversas, foi altamente motivado por conversas e experiências que teve ao longo de 2016. Como vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Haroldo conheceu políticas e projetos de diversos estados brasileiros, alguns dos quais começavam a avançar em termos de coordenação federativa, como o Mato Grosso do Sul. Como coordenador do Grupo de Trabalho sobre Financiamento do Conselho, o secretário aprofundou seu conhecimento sobre os desafios do regime de colaboração por meio de discussão “complexa devido às condições materiais nas quais o financiamento se efetiva no país, envolvendo diferentes entes federados - União, estados, Distrito Federal e municípios - e a esfera privada (CONSED, 2018).” Para além dessa ampliação de visão advinda de ativa atuação nacional, duas

experiências específicas se destacam como influenciadoras deste agente central: a descontinuidade do projeto Ler, Escrever e Contar, voltado à alfabetização e que tinha em seu planejamento a expansão para as redes municipais e que já indicava a predisposição do secretário a avançar sobre questões de coordenação federativa; e a visita à SEDUC/CE em dezembro de 2016, após relatos de sua equipe sobre o estudo de Abrucio e a defesa de reaplicação da estratégia no Espírito Santo.

Finalmente, a Subsecretária de Estado de Planejamento e Avaliação, Andressa Buss, espelha de maneira precisa a figura do empreendedor público descrito por Kingdon. Técnica, orientada por resultados e formuladora de alternativas, articulou atores e ideias após o evento da RAE e possibilitou o diálogo entre o secretário Haroldo e seu par cearense, Idilvan Alencar.

4.1.5 Síntese

O fluxo de problemas demonstra, em resumo, que o processo percorrido por uma determinada situação, até ser definida por gestores públicos como um problema, supera uma simples tomada de decisão. Eventos-foco como desastres naturais ou crises sociais são muitas vezes os catalisadores de ação governamental. Símbolos e experiências pessoais observadas por atores-chave podem ser determinantes para a mudança de patamar de um dado tema. As críticas a um programa já existente e implementado pela administração pública (ou à sua inexistência) têm o potencial de iluminar mudanças de rota ou melhorias necessárias. O que une todas essas potenciais explicações elencadas pelo autor é o fato de reforçarem aos olhos dos tomadores de decisão percepções preexistentes em maior ou menor medida no mundo real.

Aplicando-se o fluxo ao caso do Espírito Santo, percebe-se que a convergência desses fatores evidenciou aos atores-chave a premência de o governo estadual (i) coordenar e apoiar a oferta das redes municipais e (ii) buscar soluções de longo prazo e alto impacto para o Ensino Fundamental. Em especial, Indicadores de rendimento educacional e a experiência de agentes com ampla participação no processo decisório capixaba contribuíram para evidenciar a problemática a ser enfrentada com o PAES.

4.2 FLUXO DA POLÍTICA

Conforme exposto no capítulo 3, o fluxo da política de Kingdon é composto por três grandes fatores: humor nacional, grupos de pressão (*organized political forces*) e alterações no governo (*government*). Nessa seção descreve-se como esses fatores do fluxo da política podem ter influenciado a conformação da agenda do PAES.

4.2.1 O humor nacional e o fluxo da política do PAES

O *humor nacional* diz respeito à percepção da sociedade ou de parte relevante dela sobre determinados assuntos. Por vezes intitulado como clima nacional ou mudanças de opinião pública, este fator incorpora a compreensão de que

Considerável número de pessoas no país está pensando em linhas comuns, de que este humor nacional muda de tempos em tempos de maneira perceptível, e que essas mudanças de humor ou clima têm impactos importantes na agenda política e nas consequências de políticas públicas (KINGDON, 1995, p. 146).

Isto é, por mais complexa que seja sua mensuração, o humor nacional materializa a efetiva percepção de parcela da sociedade sobre determinado tema, aumentando ou diminuindo sua probabilidade de inserção na agenda governamental. Ainda que a discussão sobre a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a qual demandará elevada coordenação entre os entes federados, já tivesse relevância à época da criação do PAES, entendemos que este elemento previsto por Kingdon não foi preponderante para a inserção da política na agenda governamental capixaba.

4.2.2 Os grupos de pressão e o fluxo da política do PAES

O segundo fator do fluxo da política é representado pelos *grupos de pressão*. Tais organizações compõem a urdidura de forças políticas organizadas pela qual passa o fio da trama política. Os movimentos dos diferentes grupos, alguns concertados e outros concorrentes, representam a competição existente sobre os temas em pauta. Como aponta Capella, essa disputa “sinaliza o consenso ou conflito

numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta” (CAPELLA, 2015, p. 9). São novamente os agentes eleitos os protagonistas pela avaliação do cenário, ainda que atores atuantes no governo ou no seu entorno elaborem seus cálculos de forças e variáveis – inclusive para subsidiar a tomada de decisão daqueles no Executivo ou Legislativo. Situações de consenso indicam a força do tema naquele determinado momento e, portanto, suas chances de ingresso na agenda governamental; situações de dissenso sugerem a necessidade de cálculo mais apurado de parte dos gestores, tendo em vista o custo político atrelado à sua definição como problema.

Este fator, relativo aos grupos de pressão, tem marcante presença na ascendência do PAES à agenda governamental capixaba. Elemento já mencionado foi o impacto da realização do V Encontro da RAE sobre diversos atores-chave, a maioria deles articulado pela empreendedora de políticas públicas Andressa Buss. Indo além do evento em si, os grupos de pressão ali representados são centrais para a formulação de políticas públicas no Brasil, e foi determinante para a mobilização em torno do PAES, sua concepção e implementação. Explica Gadotti que

O Terceiro Setor está crescendo não apenas como alternativa entre o Estado burocrático e o mercado insolidário, mas também como espaço de novas vivências sociais e políticas hoje consolidadas com as organizações não governamentais (ONGs) e as organizações de base comunitária (OBCs). Este está sendo hoje o campo mais fértil da educação popular (GADOTTI, 2000, p. 4).

A instituição promotora do evento, o Instituto Natura, pode ser tomado como um bom representante desse grupo: composta por equipe técnica altamente qualificada, tem sua atuação alicerçada em questões que enxerga como centrais para o desenvolvimento da educação, em especial a promoção do regime de colaboração e das escolas de tempo integral. Para tal, produz conhecimento, articula atores estratégicos – em encontros como o da RAE, mas principalmente no dia-a-dia e relacionamento construído com atores governamentais e não-governamentais – e implementa ações de apoio a algumas secretarias. Outros grupos de pressão são apresentados quando da discussão sobre a comunidade de políticas públicas do setor no terceiro fluxo do MMF.

4.2.3 As alterações no governo e o fluxo da política do PAES

A terceira dinâmica no fluxo de política, as *alterações no governo*, compreendem as mudanças de equipes-chave, ou simplesmente mudanças de equipe, (*turnover of key personnel*) e limites de jurisdição, ou simplesmente jurisdição (*questions of jurisdiction*). A primeira não se aplica ao caso do Espírito Santo, tendo em vista que à época da discussão do PAES a gestão estadual já estava próxima à conclusão de seu segundo ano. As mudanças de equipe apresentadas por Kingdon, portanto, já haviam se realizado e assentado.

No atual contexto brasileiro, tanto a nível nacional como nos estados, é interessante notar que a maior “questão de jurisdição” diz respeito à disputa entre os órgãos fazendários e as pastas responsáveis pela execução do orçamento (FREIRE, 2017; FILHO, BARBOSA, 2018). Esta situação extraordinária se dá pelas sérias dificuldades financeiras da vasta maioria dos entes da Federação. Basta dizer que “diversos entes federativos estão à beira da insolvência, tendo como agravante o fato de que já estão descumprindo os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF” (FIRJAN, 2017, p.1). Nesse cenário que enseja riscos não apenas econômicos como sociais, o Espírito Santo se destaca: trata-se do único estado a receber a nota máxima da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) quanto à capacidade de pagamento, um importante indicador da saúde fiscal (STN, Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais — 2018).

Os desafios de jurisdição conforme o definido por Kingdon podem ser interpretados como reduzidas no âmbito do PAES. Nesse sentido, a SEDU-ES mostra-se como um ator em melhores condições de desenvolver programas de grande porte quando comparada às demais secretarias brasileiras.

4.2.4 Síntese

Os três grandes fatores do fluxo da política, humor nacional (*national mood*), grupos de pressão (*organized political forces*) e alterações no governo (*government*), evidenciam a importância da mediação e do consenso para o avanço de um tema à agenda governamental. Enquanto o humor nacional indica as grandes tendências da opinião pública, as disputas entre (i) os grupos de pressão e (ii) os atores e instituições dentro do campo governamental demandam a busca por conjunturas harmoniosas. O

avanço da dinâmica política prevê, portanto, um processo de negociação e de construção de consensos.

Uma orientação em âmbito nacional não foi observada no caso do PAES, assim como mudanças de equipe não o foram. Por outro lado, a estabilidade fiscal do estado, evidenciada pela privilegiada posição em ranking da STN e enfatizada pelos entrevistados, deve ser considerada como condição necessária para a viabilização da política pública. Também se destaca positivamente neste fluxo o conhecimento produzido e disseminado pelos grupos de pressão, em especial institutos e fundações do terceiro setor que tinham dentre suas prioridades o avanço do regime de colaboração.

4.3 FLUXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O propósito do terceiro fluxo do MMF é compreender por que uma proposição específica avança dentre as várias possibilidades existentes. Para entender como se dá a “seleção natural” de alternativas, é preciso antes explorar (i) as comunidades de políticas públicas, (ii) o trânsito de ideias e as trocas entre os membros da comunidade, (iii) os passos necessários para uma política sobreviver e ganhar proeminência e (iv) a importância da existência de propostas viáveis para a durabilidade de um tema.

Iniciamos a investigação pelas comunidades de políticas públicas (*policy communities*): organizadas por áreas – educação, saúde, segurança pública etc. –, são compostas por atores na sua grande maioria “desconhecidos” pelo grande público: especialistas, “espalhados dentro ou no entorno do governo”,¹² (KINGDON, 1995, p. 117)) acadêmicos, consultores, representantes de grupos de interesse. Dois são os fatores que os unem: o interesse por uma área de políticas públicas e as interações entre si. As comunidades se caracterizam pela constante troca de informações e ideias: seja por meio de contatos profissionais, como audiências de grupos de interesse com agentes dos poderes executivo e legislativo, seja por meio de compromissos informais, de eventos acadêmicos a jantares, os atores mantêm próximo e fluído diálogo.

¹² “Scattered both through and outside of government”. (117)

A comunidade de políticas públicas educacionais no Brasil, amplamente explorada pelo autor deste estudo, ilustra bem a conformação e o convívio relatados por Kingdon. Membros da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados são pilares da discussão setorial pelo seu constante diálogo com atores de dentro e de fora do governo. A assistência que prestam a deputados e senadores e representantes do Ministério da Educação, agentes esses investidos de enorme influência sobre a agenda educacional, os colocam no centro do grupo. Representantes do MEC são protagonistas da comunidade, mas sua parte nas discussões é consideravelmente variável: para determinados assuntos, especialistas esmiúçam e debatem questões técnicas, sendo as discussões sobre o sistema de avaliação um bom exemplo nesse sentido; para outros assuntos o MEC é consultado e ouvido principalmente pela sua privilegiada percepção da viabilidade de propostas dentro do poder executivo. Ainda no campo governamental, o grupo de secretários estaduais e a representação nacional dos dirigentes municipais têm crescente voz e poder. Circundando esses agentes estão aqueles fora do governo, dos quais se destacam a academia e o terceiro setor. A academia exerce tanto seu papel “tradicional” e coletivo de aprofundamento e disseminação do conhecimento e, com isso, incidência sobre o debate, como o papel “secundário” e “personalista” por meio de professores especialistas que têm posicionamentos e propostas difundidas pelo restante da comunidade. O terceiro setor, composto por institutos, fundações e demais organizações sem fins lucrativos, participa do debate como defensor e especialista de bandeiras específicas ou, em alguns casos específicos, como “moderador” de posicionamentos divergentes.

Os atores capixabas têm marcante presença na comunidade educacional, sendo duas as consequências para o fluxo das políticas. Primeiro, o Espírito Santo – seu contexto, desafios e conquistas – é familiar aos agentes do setor e amplamente discutido. Como explorado no fluxo da política, personagens como o secretário Haroldo Corrêa tem amplo trânsito, seja pelo seu cargo e atuação na SEDU-ES, seja pelo seu protagonismo dentro do CONSED. Segundo, as pautas a nível nacional são levadas ao estado e lá discutidas e estudadas. O caso do PAES comporta bem essas questões: a presença de equipe da Secretaria de Estado no evento do Instituto Natura em 2016 permitiu que as novas informações sobre regime de colaboração logo chegassem ao gestor estadual. Este, por sua vez, dada sua força na comunidade educacional, providenciou em questão de semanas visita ao *locus* da experiência de

sucesso e, novamente em questão de semanas, a lei que institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo foi promulgada. Trata-se de exemplar caso de consolidação de uma janela de políticas públicas, como consta nas considerações finais deste estudo.

“*Bandwagon*” é o termo utilizado pelo autor para descrever o esperado efeito de difusão da proposta a partir de estrutura narrativa e estratégias de disseminação revistas ao longo do processo de discussão da comunidade setorial – o chamado “amaciamento” (*soften up*) da proposta. Para que se concretize, os empreendedores de políticas públicas, descritos em seção anterior deste estudo, cumprem função primordial. Espera-se que ao final do fluxo de políticas públicas uma reduzida lista de ideias e/ou propostas para uma solução setorial tenha sido constituída, disseminada e validada. Essa dinâmica pode ser observada na FIGURA 3.

FIGURA 3 – FLUXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DETALHADO



FONTE: Elaboração do autor, com base em Kingdon (1995).

É interessante notar que o PAES se aplica apenas a parte do fluxo das políticas públicas. As etapas de “*soften up*” e “*bandwagon*” podem ser observadas num contexto diferente do previsto pelo autor, uma vez quando da etapa de alternativas, os principais tomadores de decisão – os agentes da secretaria estadual de educação e do governo – decidiram pelo lançamento de política pública já desenhada

e apresentada como final. As etapas posteriores, como é discutido nas considerações finais, ocorrem; mas ocorrem de maneira a legitimar o PAES, não para depurar alternativas possíveis e assim chegar àquela(s) ideal(is).

Com isto, temos explorados os fundamentos do MMF cada um de seus fluxos e sua aplicação ao PAES. No capítulo seguinte, apresenta-se a síntese do Modelo de Múltiplos Fluxos aplicada ao PAES.

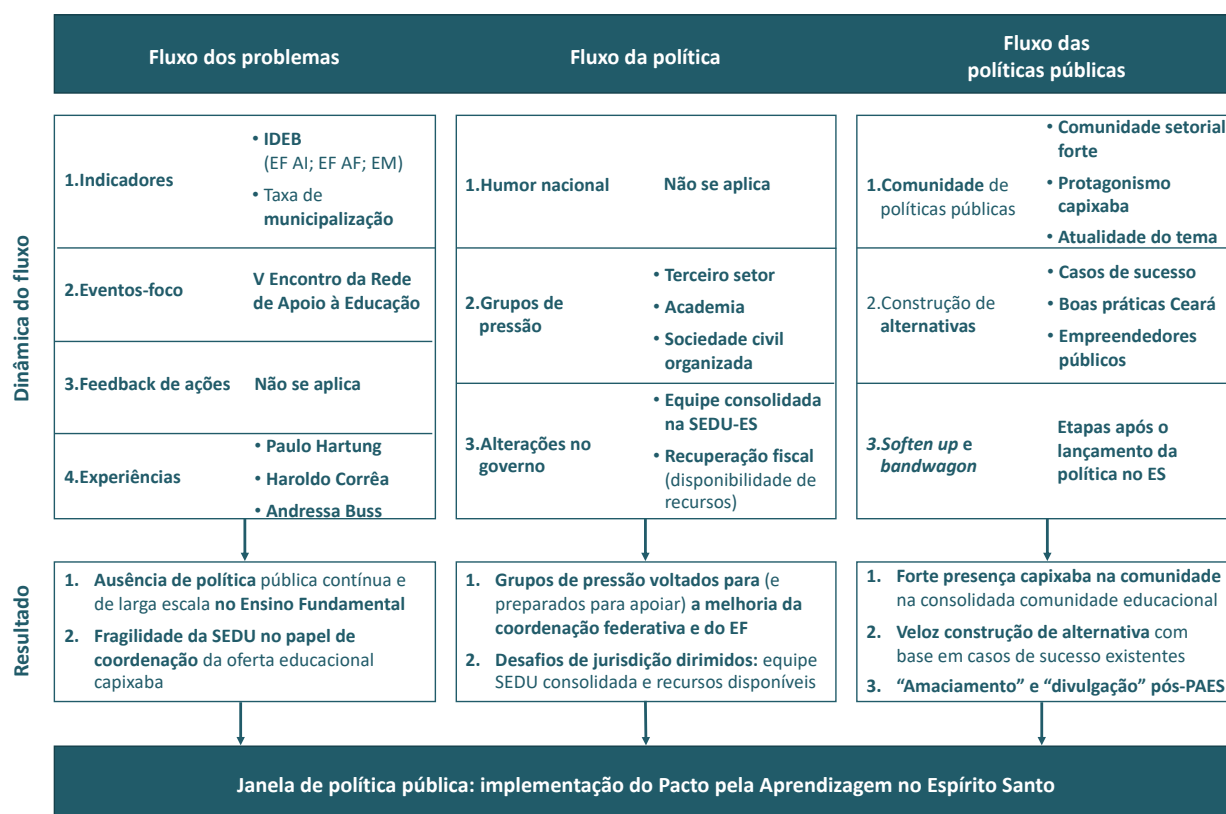
5 SÍNTESE DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS APLICADO AO PAES

Apresentados os fundamentos do Modelo de Múltiplos Fluxos e explorados seus três processos (problemas, política e políticas públicas), inclusive no tocante à sua aplicação ao PAES, retomamos as perguntas de pesquisa:

- Quais atores, públicos e privados, exerceram maior influência para que houvesse a inserção do programa na pauta prioritária estadual?
- Quais atores, públicos e privados, lideraram o processo de concepção do PAES?
- Em que medida os aprendizados do PAIC, programa do Ceará, contribuíram para a institucionalização do PAES?
- Em que medida a concepção do PAES e sua estruturação contemplam/superam os desafios criados pela desregulamentação setorial?

Para responder às duas primeiras perguntas, iniciamos esse capítulo com o detalhamento dos fluxos do MMF aplicados ao PAES na FIGURA 4. Em seguida, cada uma das questões acima foi respondida em seção correspondente.

FIGURA 4 – MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: APLICAÇÃO AO PAES



FONTE: Elaboração do autor, com base em Kingdon (1995).

5.1 ATORES QUE PERMITIRAM A INSERÇÃO DO PAES NA PAUTA PRIORITÁRIA ESTADUAL

Os atores públicos que mais exerceram influência no processo de inserção do PAES na pauta prioritária estadual podem ser identificados nos três fluxos do modelo. Trata-se da alta liderança do poder executivo capixaba, que vai do governador Paulo Hartung à Subsecretária de Planejamento e Gestão Andressa Buss. Se o primeiro aparece de maneira tímida ao longo do processo, seu poder decisório sobre a agenda governamental local é condição necessária para o avanço de qualquer política pública. A constante atenção do governador aos indicadores de resultado educacionais e aos desafios e insatisfações dos prefeitos nesse setor é, nesse sentido, um ponto positivo para o surgimento de iniciativa interfederativa no estado. Sua alta consideração pela equipe da SEDU-ES, em especial pelos avanços no Ensino Médio, foi preponderante para o surgimento do PAES. A abertura dada ao secretário Haroldo e às suas recomendações foram apontadas pelos entrevistados como fator-chave para o veloz processo de concepção e lançamento da política.

O segundo ator público em termos de poder decisório, o secretário Haroldo Corrêa, é o elo de transmissão entre as dinâmicas sistematizadas por Kingdon e a agenda decisória governamental em si. Se por um lado foi o responsável pelo ator final do modelo, apresentando e defendendo a alternativa ao governador, por outro esteve presente em cada um dos fluxos, construindo ao longo deles uma opinião e expectativas em torno do papel de coordenação da oferta da educação básica a ser exercido pela SEDU. Destacam-se sua experiência prévia com o Ler, Aprender e Contar, iniciativa que buscava ampliar o trabalho com os municípios, mas que foi descontinuada por seu sucessor; a abertura de sua gestão a parceiros do terceiro setor, consolidada com a implementação do Escola Viva e do Jovem de Futuro; e seu protagonismo na comunidade de políticas públicas educacionais, em especial por meio da vice-presidência do CONSED.

Finalmente, no tocante aos principais atores públicos, o papel de empreendedora de políticas públicas foi preenchido em todos os seus critérios pela subsecretária Andressa: especialização e envolvimento com o tema; disposição para investir tempo e energia em sua alavancagem; capacidade para monitorar o rumo dos acontecimentos e perceber o surgimento de brechas; articulação dos diferentes

atores, instituições e recursos necessários; investidura de grau de autoridade e influência. A rapidez com a qual o Espírito Santo se apropriou dos aprendizados sistematizados por Fernando Abrucio e as institucionalizaram em política pública é reflexo da extraordinária capacidade de articulação demonstrada por Andressa.

5.2 ATORES QUE LIDERARAM O PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PAES

Outros atores públicos foram importantes para a concepção do PAES e merecem ser aqui destacados: o então Secretário de Estado de Educação do Ceará, Idilvan Alencar, foi responsável pela disseminação do caso do PAIC, pela acolhida do secretário Haroldo no Ceará em dezembro de 2016 e pela assinatura de termo de cooperação técnica por meio do qual se concedeu metodologia e materiais formativos, além do deslocamento de sua equipe até o Espírito Santo para a capacitação de servidores da SEDU-ES. Enfatize-se aqui a relevância dessas equipes técnicas, incumbidas da execução das políticas públicas. Finalmente, a gestão fiscal capixaba deve ser mencionada: ainda que de maneira indireta e distante, seu trabalho viabilizou o desenvolvimento de programas sociais como o PAES num ambiente absolutamente adverso, como poderia ser ilustrado pelo vizinho Rio de Janeiro (FREIRE, 2017).

Instituições não-governamentais também tiveram relevância no processo de ascensão do PAES à pauta prioritária estadual. O terceiro setor deve ser visto como um ator central: inicialmente como grupo de pressão, responsável pela produção de conhecimento e promoção de temas complexos, mas centrais para a gestão educacional, em especial: a ampliação da oferta em tempo integral, campo de atuação do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE); a melhoria da gestão escolar, foco do Instituto Unibanco, e; regime de colaboração, prioridade do Instituto Natura. Em segundo lugar, como apoiador da implementação das políticas públicas em si. No tocante ao PAES, o mapeamento dos aprendizados do PAIC – por meio de estudo contratado pelo IN –, a divulgação em seminário nacional e a posterior ajuda com o planejamento do programa capixaba fazem da organização um agente central.

Outras instituições que devem ser citadas são: o Banco Interamericano de Desenvolvimento, órgão multilateral de fomento a projetos governamentais que iniciou tratativas para empréstimo ao governo do estado quando da concepção do PAES e que, com isso, permitiria o repasse de recursos a municípios para a construção de creches; e o Espírito Santo em Ação, entidade de representação do empresariado

capixaba responsável pela fiscalização das ações governamentais e articulação de apoios a iniciativas defendidas como estratégicas – dentre elas o PAES.

O caso do Espírito Santo se distancia parcialmente do previsto pelo MMF no fluxo das políticas públicas. Como visto na seção anterior, Kingdon espera ser necessária a ampla divulgação de alternativas de maneira a torna-las conhecidas por públicos distintos e, assim, discuti-las e validá-las para se chegar a uma reduzida lista de possibilidades para o processo decisório. Isso não ocorreu no caso do PAES. Sua concepção final, ou seja, a alternativa que viria a ser lançada pelo governo foi concluída antes dos processos de *soften up* e *bandwagon*. Isso ocorreu por duas razões: primeiro, porque os atores governamentais responsáveis pelo processo decisório entenderam como melhor estratégia o anúncio da política para, então, mobilizar os agentes dos municípios e demais comunidade educacional. Segundo, porque já contavam com as melhores práticas do caso de sucesso cearense e com o apoio de especialistas, em especial do terceiro setor e do Instituto Natura.

Nesse sentido, e respondendo à segunda pergunta proposta para esta pesquisa, os atores que lideraram o processo de concepção do PAES foram, no âmbito do governo: Andressa Buss, responsável pela primeira versão da política; o secretário Haroldo Corrêa; e os líderes da Coordenação do PAES na SEDU: Ana Maria Ramos Pacheco, líder de apoio à gestão, Maria Muller Custodio, líder de primeira infância, José Roberto Aguiar, líder de Alfabetização, Séries Iniciais e Séries Finais, e Andrea Paoliello de Freitas, líder de planejamento e suporte. O processo de elaboração contou com momentos de discussão e validação com as secretarias adjuntas, coordenações e gerências da SEDU. Já do lado não-governamental, os protagonistas da concepção da política estavam no Instituto Natura: Fabiana Pedrosa, consultora responsável pelo acompanhamento e apoio de rotina à SEDU-ES; Marina Reato, Márcia Ferri, Mariana Linhares e Carolina Ilídia, profissionais da frente de apoio às gestões estaduais.

5.3 OS APRENDIZADOS DO PAIC, PROGRAMA DO CEARÁ E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAES

O trabalho dos atores elencados nas seções anteriores só foi possível, contudo, por conta da sistematização dos aprendizados de experiências de sucesso pregressas, em especial a do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa, do Ceará.

Iniciativa já mencionada em outras seções deste estudo, vale ter aqui destacados seus principais alicerces:

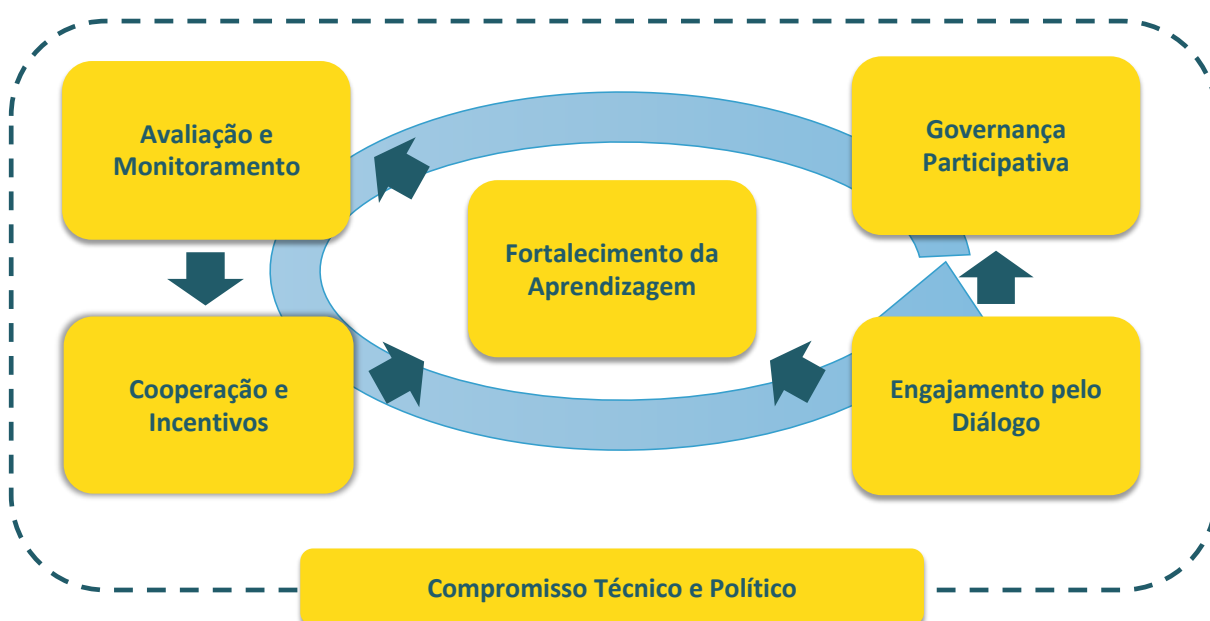
- a) Fortalecimento da aprendizagem: entende-se como priorizar a qualidade de todos os insumos pedagógicos que efetivam o processo de ensino e aprendizagem que ocorrem na sala de aula e na escola: currículo, materiais didáticos, formação inicial e continuada dos educadores, monitoramento e avaliação. Trata-se do fator de sucesso finalístico que ancora todos os demais, processuais e organizacionais.
- b) Governança participativa: define os atores estratégicos e as formas de interação entre si e em torno de propósitos comuns pautados pela garantia da aprendizagem dos alunos. Esta governança tem um papel importante para garantir que a política em regime de colaboração contemple e seja bem-aceita por todos os envolvidos. Uma governança planejada, pactuada e estruturada oferece agilidade, transparência, segurança e melhor fluxo de informações entre redes facilitando os processos decisórios, ao mesmo tempo, que agrega de forma sistêmica os diversos participantes do processo.
- c) Cooperação e incentivos: no regime de colaboração com foco na equidade, quem tem melhores condições colabora e ajuda quem tem menos, para que todos avancem. Para estimular essa colaboração, o Estado pode criar mecanismos que favoreçam a troca de experiências e conhecimentos entre os municípios fortalecendo uma cultura de aprendizagem colaborativa.
- d) Avaliação e monitoramento: para a implementação de programas em Regime de Colaboração é de fundamental importância a instituição de monitoramento das ações e de estabelecimento de processos avaliativos. Isso permite um acompanhamento orientado para os objetivos e metas de aprendizagem pactuadas, possibilitando a identificação de eventuais dificuldades, a revisão de decisões, a racionalização de recursos e, consequentemente, um redirecionamento das ações a partir de lições aprendidas. Ao mesmo tempo, com a divulgação dos dados de avaliação, pode-se promover um maior envolvimento e engajamento dos educadores e de toda sociedade em relação ao andamento da política estabelecida.
- e) Engajamento pelo diálogo: o quinto fator de sucesso é condição necessária para que a institucionalização e implementação dos demais ocorra de fato. É o

que dá li ga entre todos os outros. De nada adiantará uma governança instituída em portaria e mecanismos de monitoramento e avaliação desenhados se no dia-a-dia da política pública faltar diálogo. Afinal, são pessoas – técnicos, gestores, professores, educadores em geral – que comporão e garantirão o funcionamento da política colaborativa.

- f) Compromisso técnico e político: uma política em regime de colaboração requer um trabalho comprometido de todos os atores envolvidos. Para tanto, é imprescindível que haja o envolvimento da alta gestão do governo, de parceiros estratégicos e, principalmente, que os critérios de escolhas dos atores que atuarão nas diferentes instâncias sejam proeminentemente técnicos. Somente um compromisso com atores qualificados poderá dar continuidade e eficácia ao estabelecimento das políticas, entre outros fatores, porque um compromisso técnico garante que as políticas ultrapassem aos interesses partidários.

Sistemática de organização dos seis fatores de sucesso acima explorados são apresentados abaixo na FIGURA 5:

FIGURA 5 – OS SEIS FATORES DE SUCESSO DO PAIC



FONTE: Adaptação do autor de Instituto Natura. Informações originais em Abrucio (2016)

Em resposta à terceira pergunta desta pesquisa, os aprendizados do PAIC contribuíram para a institucionalização do PAES em dois sentidos: inicialmente, pela demonstração prática de como se deu desenho, implementação e evolução da política cearense, resumidas nos seis fatores de sucesso acima. O conhecimento dos

alicerces do PAIC indicou aos demais atores da comunidade educacional a viabilidade de sua reaplicação. Nas palavras de um entrevistado: “até o estudo do Abrucio, olhávamos para o Ceará ‘com medo’. Isso porque enxergávamos uma coordenação de apoio aos municípios com mais de 60 pessoas, sem entender que a COPEM¹³ era resultado de anos de desenvolvimento do PAIC e que o PAIC estava baseado em alguns fatores de sucesso bastante simples”. Em resumo, a primeira contribuição da experiência para a institucionalização do PAES se deu pela percepção dos atores de que sua reaplicação era possível. A segunda contribuição foi prática: para além dos alicerces do PAIC, a SEDU-ES se utilizou do apoio técnico da equipe cearense, de materiais e metodologias de alfabetização disponibilizados pela SEDUC/CE, por modelos de documentos tais como editais de projetos de leis para bolsas de formação, para citar apenas alguns. Trata-se, portanto, de primoroso exemplo do que é conhecido na academia e na gestão pública por *benchmark*.

5.4 A CONCEPÇÃO DO PAES E SUA ESTRUTURAÇÃO E A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS CRIADOS PELA DESREGULAMENTAÇÃO SETORIAL

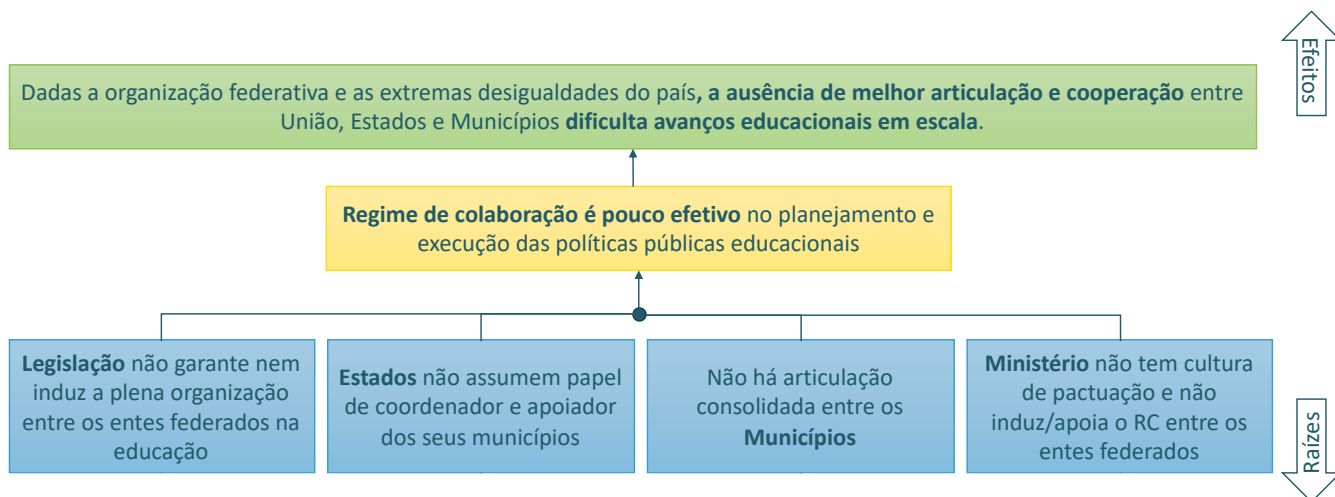
Finalmente, a última pergunta posta para este estudo – e também aquela que embasa seu título – trata de análise do PAES perante desafio sistêmico da educação brasileira: em que medida a concepção dessa política e sua estruturação contemplam/superam os desafios criados pela desregulamentação setorial? Para explorar tal problemática, faz-se necessário entender quais são os entraves para a plena articulação entre os três entes federados. De acordo com análise do Movimento Colabora Educação, são quatro as raízes para a pouca efetividade do regime de colaboração:

- a) A legislação não garante nem induz a plena organização entre os entes federados no setor;
- b) Os estados não assumem papel de coordenador e apoiador dos seus municípios;
- c) Não há articulação consolidada entre os municípios; e
- d) O Ministério da Educação está desenvolvendo uma cultura de pactuação, não tendo como pressuposto a indução e o apoio ao RC entre os entes federados.

¹³ Coordenação de Cooperação com os Municípios da SEDUC/CE.

Essa descoordenação, inserida numa já complexa organização federativa e perante extremas desigualdades, dificulta os avanços educacionais em escala. Uma síntese da análise pode ser observada na FIGURA 6:

FIGURA 6 – AS RAÍZES DA POUCA EFETIVIDADE DO REGIME DE COLABORAÇÃO



FONTE: Movimento Colabora Educação (2018).

Observados os quatro obstáculos, percebe-se que o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo não é uma resposta a todos os desafios de coordenação federativa na educação. Em primeiro lugar, porque a política é restrita à organização das redes estadual e municipais capixabas, não avançando sobre questões de atribuições dos entes ou bases legais para suas relações – tanto a nível estadual como nacional. Melhores previsões legais sobre as responsabilidades das esferas governamentais e/ou da pactuação de políticas entre elas só é possível mediante a regulamentação do parágrafo primeiro do artigo 23 da Constituição Federal e a consequente implementação de Sistema Nacional de Educação. Similarmente, a inexistência de cultura de pactuação de parte do MEC – não obstante os avanços recentes mencionados na introdução e o até agora bem-sucedido processo de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em regime de colaboração – não será resolvido a partir de políticas locais.

Isto posto, pode-se afirmar que a concepção e estruturação do PAES contempla dois dos desafios criados pela desregulamentação setorial: a) o não reconhecimento pelas gestões estaduais de seu papel de coordenador territorial e apoio aos municípios e b) o fortalecimento técnico e administrativo dos municípios.

Todos os três fluxos do MMF contribuíram para que o governo do Espírito Santo assumisse o protagonismo na organização da educação capixaba: na dinâmica dos problemas, os indicadores de municipalização e de desempenho por etapa escolar demonstraram a premência da ação estadual no apoio aos municípios – inclusive para garantir a continuidade dos avanços do Ensino Médio; na dinâmica da política, a atuação de grupos de pressão, em especial o terceiro setor por meio da produção e disseminação de conhecimento, demonstraram a importância e a viabilidade da articulação federativa na educação; e na dinâmica das políticas públicas, a presença de empreendedora no quadro da SEDU e a inserção dos atores-chave na comunidade educacional viabilizaram rápida elaboração de solução apresentada aos tomadores de decisão e inserida na agenda decisória governamental.

Ainda que sem o intuito primeiro de organizar territorialmente os municípios e assim garantir sua melhor articulação, o PAES tem o potencial de os fortalecer técnica e administrativamente por meio do eixo de suporte à gestão. Estão aí incluídas atividades como (i) implementação de sistema de gestão escolar, construção de creches e áreas afins; (ii) definição de metas para as escolas e municípios; e (iii) implementação e acompanhamento de Sistema de Gestão conjunta aos municípios (SEDU-ES, 2018, p. 7).

A resposta para a última questão do estudo, portanto, é a de que a concepção e estruturação do PAES contemplam parcialmente os desafios criados pela desregulamentação setorial. Na opinião do autor, isso representa enorme avanço para o setor educacional brasileiro, devendo ser apoiado e divulgado.

No próximo capítulo, apresentam-se as considerações finais desse estudo e uma agenda futura de pesquisas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa monografia tratou da inserção na agenda decisória do governo do Espírito Santo uma política pública de educação pautada na coordenação e apoio às redes: o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES). Para tanto, utilizou-se o modelo teórico de Múltiplos Fluxos de Kingdon e um estudo de caso do PAES. Apresentados os fundamentos do Modelo de Múltiplos Fluxos e explorados seus três processos (problemas, política e políticas públicas), inclusive no tocante à sua aplicação ao PAES, e tendo como procedimentos metodológicos pesquisa documental e bibliográfica, e entrevistas semiestruturadas e contextuais, foi possível responder às perguntas de pesquisa:

- a) Quais atores, públicos e privados, exerceram maior influência para que houvesse a inserção do programa na pauta prioritária estadual?
- b) Quais atores, públicos e privados, lideraram o processo de concepção do PAES?
- c) Em que medida os aprendizados do PAIC, programa do Ceará, contribuíram para a institucionalização do PAES?
- d) Em que medida a concepção do PAES e sua estruturação contemplam/superam os desafios criados pela desregulamentação setorial?

A percepção de que o governo estadual teria de ampliar a coordenação e apoio aos municípios para garantir a melhoria dos resultados de aprendizagem do Ensino Fundamental representa o primeiro elemento para a concepção do PAES e mobilização de atores, tanto públicos como privados. Indicadores como o IDEB e a

Com base nos aprendizados e aplicações do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon e os achados desta pesquisa, algumas questões surgem como potenciais motivadoras de estudos futuros:

- a) A avaliação da implementação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo;
- b) Incorporar a leitura sobre a composição e funcionamento das comunidades de políticas públicas no Brasil, em especial a de educação; e
- c) Análise sobre as condições necessárias para que uma determinada secretaria estadual de educação (i) possa se utilizar da dinâmica da comunidade de

políticas públicas educacionais e (ii) consiga construir políticas públicas de larga escala.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; SEGATTO, C. I. **A construção do sistema nacional de educação: avanços e limites de um projeto inacabado**. In: Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

_____; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo**. São Paulo: Instituto Natura, 2017.

AFFONSO, R. B. A. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, p. 127-152, jun. 2000.

AGUIAR, R.; GOMES, I.; CAMPOS, M. (Org.). **Educação de qualidade começando pelo começo: relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006. 206 p.

ANTICO, C. **Deslocamentos pendulares nos espaços sub-regionais da Região Metropolitana de São Paulo**. Anais, p. 1-16, 2016.

ARRETCHE, M. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 112-141, jan. 1999.

_____; **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia**. Araraquara: Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, 2003.

_____; **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo Perspectivas, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, Junho 2004. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em 27 nov. 2018.

BARROS, D. **País Mal Educado: Por que se aprende tão pouco nas escolas brasileiras?**. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2018. 276 p.

BLANES I VIDAL, J.; MIRKO D.; CHRISTIAN F. 2012. **"Revolving Door Lobbyists."** American Economic Review, 102 (7): 3731-48.

BRANDÃO, L. C. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/D.8.2012.tde-16082012-125217. Acesso em: 2018-11-30.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Lei Nº 9.394, de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

_____. **Lei Nº 9.424, de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Brasília, 1996.

_____. **Lei Nº 11.494, de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Brasília, 2007.

_____. **Lei Nº 13.005, de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Brasília, 2014.

Burgos, M. B.; Ferreira, P. V. G. 2013. **Avaliação, alfabetização e responsabilização: os casos de Minas Gerais e Ceará.** Revista Pesquisa e Debate em Educação, 2(2).

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. **Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental.** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

CAPELLA, A. C. N; BRASIL, F. G. **Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas.** Revista do Serviço Público, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CARNOY, M.; COSTA, L. **The effectiveness of an early grades literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students.** Educational Evaluation and Policy Analysis, 2015.

_____; MAROTTA, L.; LOUZANO, P.; KHAVENSON, T.; GUIMARAES, F. R. F.; CARNAUBA, F. **Intranational Comparative Education: What State Differences in Student Achievement Can Teach Us about Improving Education—the Case of Brazil.** Comparative Education Review, Volume 61, no. 4, pp.726-759, 2017.

CASTRO, M. H. G. **A consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. Meta: avaliação,** 1(3), 271-296. 2009.

COSTA, E. S. **Gestão escolar e IDEB: propostas e suas relações para o crescimento do índice de desenvolvimento da Educação Básica dos Anos Finais do Ensino Fundamental nas Escolas Municipais de Paragominas/PA-Brasil.** Revista Internacional de apoyo a la inclusión, logopedia, sociedad y multiculturalidad, v. 4, n. 2, 2018.

COSTA, M. M. **O papel de atores governamentais e da sociedade civil na formação da agenda governamental.** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

CURY, C. R. J. **Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 105, set./dez. 2008.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3a Ed., São Paulo, Atlas, 1995.

DIEHL, A.A.; TATIM, D. C. **Metodologia, métodos e técnicas de pesquisa**. In: DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 47-63.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Nº 4.475, de novembro de 1990**. Institui o "Programa de Municipalização na oferta do Ensino Pré-Escolar e Fundamental" oficial do Estado do Espírito Santo - PROMUNE. Vitória, 1990.

FERNANDES, R. **Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)**. MEC--Ministério da Educação, INEP--Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

_____; **A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas**. Em Aberto, 29(96). 2012.

FILGUEIRAS, K. F. PROALFA (MG): **Avaliação da alfabetização, em larga escala, no Brasil. Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua Portuguesa**, 7(13), 38-64. 2013

FILHO, R. S.; BARBOSA, L. O. S. **O impacto da crise econômica nas finanças públicas estaduais: o caso de Minas Gerais**. Brazilian Keynesian Review, 4(1), 116-132. 2018.

OLIVEIRA, L. S. D., LIMA, V. G. M., Segundo, A. D. C. M., ARAUJO, A. O. Análise do desempenho do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de acordo com o custo das atividades relevantes. ABCustos, 13(1). 2018.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. São Paulo em perspectiva, v. 14, n. 2, p. 03-11, 2000.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, ed. 5, 1999.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

HOOGERBRUGGE, L. **Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo**. São Paulo: Movimento Colabora Educação 2018.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, SP: Alínea, 2009. 141 p.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2a Ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

LIMA, F. R.; OLIVEIRA, G. A. **O índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) como instrumento de avaliação em larga escala: Expedições pelo ensino.** Revista da FAESF, 2(3). 2018.

MERCES G; FREIRE, N. **CRISE FISCAL DOS ESTADOS E O CASO DO RIO DE JANEIRO.** Geo UERJ, (31), 64-80. 2017.

MINAYO, M. C. S. (org). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade.** 6ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1996

Paula, E. Q. D. 2014. **A política de formação de professores do programa de intervenção pedagógica–alfabetização no tempo certo da rede estadual de ensino do estado de Minas Gerais.** 194 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública). – UFJF. Juiz de Fora, 2014.

PROTESS, D. (Ed.), MCCOMBS, M. (Ed.). (1991). **Agenda Setting.** New York: Routledge. 1991.

RIBEIRO, P. T.; TANAKA, O. Y.; DENIS, J. **Governança regional no Sistema Único de Saúde: um ensaio conceitual.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 22, p. 1075-1084, 2017.

RONDINELLI, D.A.; NELLIS, J. R.; CHEMA, E. S. **Decentralization in developing countries: a review of recent experiences.** World Bank Staff Working Paper, n. 581, 1983.

SANTOS, A. **Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro.** Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD, Local de publicação São Paulo, SP, fev. 2012. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/171>>. Acesso em: 22 Nov. 2018.

Schier, P. R. (2016). **Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia, 20(20), 253-299. 2016.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEDU-ES, Secretaria de Estado de Educação. Escola Viva. 2018. Disponível em: <<https://sedu.es.gov.br/escola-viva>>. Acesso em: 22 Nov. 2018.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental.** 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SIMIELLI, L. **Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(3):567-586, maio/jun. 2013.

SIMÕES, M. I. B. 2012. **O programa de intervenção pedagógica do estado de Minas Gerais-PIP**. 109 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública). – UFJF. Juiz de Fora, 2014.

SOARES, J. F. PEREIRA XAVIER, F., **Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. Educação & Sociedade** 2013, 34 (Julho-Setembro): Acessado em: 25 de novembro de 2018. Disponível em <<http://uaeh.redalyc.org/articulo.oa?id=87328534013>> ISSN 0101-7330

STRELEC, T. C. **Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em Educação**. 371 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). – Unicamp. Campinas, 2017.

SUMIYA, L. A; ARAUJO, M. A. D; SANO, H. **A hora da alfabetização no Ceará: O PAIC e suas múltiplas dinâmicas**. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 25(36). Arizona, Estados Unidos, 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já!**. São Paulo: Moderna: 2018.

TRIVINOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VARSAÑO, Ricardo. **De ônus a bônus: política governamental e reformas fiscais na transformação do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 1996. 27 p. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1933>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

VIEIRA, S. L. **A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, São Paulo, v. 88, n. 219, p. 27-54, jan. 2007.

VIANA, A. L. D.; MACHADO, C. V. **Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde**. Ciência e Saúde Coletiva, v. 14, n. 3, pp. 807-817, 2009.

VILLANUEVA, L. F. A. **Estudio introductorio**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas; coletânea v.1, Brasília: ENAP, 2006. p. 43-66.

VRANBAEK, K. **Key factors in assessing decentralization and recentralization in health systems**. IN: SALTMAN, R. B. et al (Orgs). Decentralization in Health Care: strategies and outcomes. European Observatory on Health Systems and Policies Series, New York: McGraw-Hill, 2007.

ZANITI, C. M. **O professor alfabetizador bem sucedido: uma análise da relação com os saberes da prática do "Programa Ler e Escrever" - SEE-SP**. 2012. 175 f.

Dissertação (Mestrado em Educação e Formação) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2012.

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Qual a história do PAES no ES? Como o(a) senhor(a) entrou em contato com a política?
2. Como se deu o processo de construção da política? Quais os atores fundamentais e referências utilizados?
3. Como o(a) senhor(a) entende a estrutura do PAES e quais os seus benefícios? O(A) senhor(a) entende que esta política é efetiva em seus objetivos, em especial em relação ao apoio aos municípios?
4. De 0 a 10, quanto o(a) senhor(a) sente que está envolvido no desenho e implementação do PAES? E o quanto sente que a política é prioritária dentro da agenda governamental?
5. Quais as oportunidades que o(a) senhor(a) vislumbra a partir do PAES? E quais os principais desafios/riscos?